

سلسلة دراسات إستراتيجية

الفدرالية فى السودان

تحرير

د. عوض السيد الكرسني

مركز الدراسات الاستراتيجية - الخرطوم

١٤١٩ هـ - ١٩٩٨ م

سلسلة دراسات استراتيجيّة

الفدرالية في السودان

تحرير

د. عوض السيد الكرسني

الطّبعة الأولى
رمضان ١٤١٨هـ ـ يناير ١٩٩٨م

مركز الدّراسات الاستراتيجيّة ، الخرطوم

٩ شارع عثمان دقنه ص . ب : ٤٤٣٥٤ الخرطوم شرق ت : ٧٨٢٩٣٨٨/٩ ـ ٧٧٠٦٠٦
تلكس ٢٢٥٨٩(Sudan) فاكس ٧٧٧١٢٦

الطبعة الأولي

١٤١٨ هـ - ١٩٩٨ م

بسم الله الرحمن الرحيم

المحتويات

شكر وعرفان

جاء عقد مؤتمر " التجارب الفدرالية الكبرى " بالتركيز علـــى التجربـة السودانية في نوفمبر ١٩٩٤م بناء على الاتفاق الذي تم بين د . غــازي صــلاح الدين الوزير برئاسة الجمهورية آنذاك وسعادة السيد بيتر مندا سفير جمهوريـــة المانيا الاتحادية بالخرطوم لتقييم التجربة الاتحادية في السودان .

أتوجه بالشكر والعرفان للدكتور عبد الرحيم أحمد بــلال مديــر مؤسســة فريدريش ايبرت الألمانية ومساعديه الأستاذ علــى الخليفــة الحســن والأســتاذ محمدين التجاني سيف النصر على اهتمامهم بالمؤتمر منذ أن كان فكرة إلــي أن وصلنا إلي مرحلة إصدار المساهمات في مجلدات باللغتين العربية والانجليزيــة . وقامت مؤسسة فريدريش ايبرت بدفع كافة تكاليف المؤتمر واصدار المجلد الأول باللغة الانجليزية ، إن الصداقة بين الشعوب تساهم في نقل المعرفــة ، وتلاقــح الثقافات وفوقها توطيد العلاقات الإنسانية .

والشكر أجزله للبروفسير هاشم محمد الهادي مدير جامعة الخرطوم الـــذي اولى المؤتمر عنايته الشخصية ، والشكر أيضا للدكتور حسن محمد صالح عميد كلية الدراسات الاقتصادية والاجتماعية رئيس لجنة تسيير المؤتمر ، ولزملائـــي في قسم العلوم السياسية وأساتذة الكلية والعاملين للجهد الـــذي بذلــوه لإنجـاح المؤتمر .

وأتوجه بخالص الشكر إلي د. على الحاج محمد الوزير بديوان الحكم الاتحادي ، وأسرة الديوان ، والسادة الولاة والوزراء والتنفيذيين الذين شاركوا في مداولات المؤتمر ، وساهموا في وصوله إلي نتائج طيبة .

وأتقدم بوافر الشكر للأخ الدكتور بهاء الدين حنفي مدير مركز الدراسات الاستراتيجية لموافقته على نشر الكتاب ضمن اصدارات المركز .

وأخيراً اعبر عن شكري للأخ / بابكر عثمان يوسف بمركز الدراسات الاستراتيجية لقيامه بطباعة الكتاب والصبر علي مراجعته .

والشكر من قبل ومن بعد لله رب العالمين .

عوض السيد الكرسنى

يناير ١٩٩٨

المشاركون في الكتاب

	الاسم	الصفة
١ .	بروفسير أحمد ابراهيم أبوسن	أستاذ الإدارة العامة بجامعة القران الكريم ، أمدرمان .
٢ .	السيد أحمد عبد الرحمن محمد	رئيس لجنة الحكم الاتحادى بالمجلس الوطني الانتقالي .
٣ .	د. التجاني عبد القادر حامد	أستاذ مشارك ، قسم العلوم السياسية ، جامعة الخرطوم .
٤ .	د. التجاني مصطفي محمد صالح	عميد كلية التجارة بجامعة النيلين .
٥ .	د. اسماعيل الحاج موسي	عضو المجلس الوطني .
٦ .	د. بركات موسي الحواتى	خبير الإدارة العامه ، والمشرف على جهاز الرقابة العامة والتقويم الإدارى (الامبودزمان) .
٧ .	الأستاذ خالد سر الختم	أستاذ مشارك للإدارة العامة ، جامعة القران الكريم ، أمدرمان .
٨ .	حسن الساعوري	أستاذ مشارك للعلوم السياسية بجامعة أمدرمان الإسلامية ، ومديو جامعة دنقلا .
٩ .	الأستاذ طارق مبارك مجذوب	ماجستير القانون (كندا) ، المستشار القانونى بديوان الحكم الاتحادي .

١٠ . د. عبد اللطيف البونى — أستاذ مشارك ، رئيس قسم العلوم السياسية بجامعة امدرمان الإسلامية .

١١ . د. عوض السيد الكرسنى — أستاذ مشارك ، قسم العلوم السياسية ، جامعة الخرطوم .

١٢ . بروفسير محمد هاشم عوض — أستاذ الاقتصاد ، جامعة الخرطوم .

مقدمة

تعد مسألة الفدرالية من القضايا الهامة في الأدب السياسى السوداني منذ نهاية الاربعينات عندما تسارعت خطى البلاد نحو الاستقلال نتيجة لتنامى المد الوطنى بعد الحرب العالمية الثانية. وبعد الاستقلال شكل البحث عن صيغة مثلى للحكم اللامركزى او الفدرإلي حجر الزاوية في تطور السودان السياسى . ففي الفترة التي تلت انتفاضة اكتوبر ١٩٦٤م المجيدة شهدت البلاد تنامى الظاهرة الجهوية – الإقليمية وانتظامها في جبهات ومؤتمرات مطلبية تمكن بعضها من الفوز في انتخابات الجمعية التأسيسية لعام ١٩٦٥م . ومع فشل اتفاقية اديس ابابا لعام ١٩٧٢م في إيجاد حل نهائى لمشكلة الجنوب ، وتجدد الحرب الأهلية في عام ١٩٨٣م ظهرت الفدرالية إلي السطح من جديد ، وتجلت أهميتها لصياغة مستقبل السودان السياسى والثقافي والإجتماعى وتحديد قضية الهوية . وقد أثار تبنى ثورة الإنقاذ الوطنى لخيار الفدرالية في عام ١٩٩٠م العديد من المشاكل ، خاصة وأن التطبيق جاء متدرجا في مراسيم دستورية . ولهذا جاء عقد مؤتمر تجارب الحكم الفدرالي الكبرى بالتركيز على التجربة السودانية : في نوفمبر ١٩٩٤ ليدفع الجدل والحوار حول الموضوع إلي أعلى .

١ . لماذا المؤتمر؟

ظل السودان منذ استقلاله في يناير ١٩٥٦م يبحث عن الدستور المناسب والمقبول لدى جميع القوى السياسية المتصارعة . وقد فشلت كل المحاولات التي بذلت لكتابة الدستور في مختلف العهود لعدم إتفاق الأطراف السياسية المختلفة ، وحتى الدستور الذى كتب في عام ١٩٧٣م – في عهد الرئيس الأسبق جعفر

محمد نميري – تعرض للتعديلات المستمرة ليتسق مع التطورات السياسية والإدارية ، وأحيانا مع المزاج الشخصي للرئيس .

لقد اهتمت الأنظمة السياسية المتعاقبة منذ الاستقلال بقضية اللامركزية فمنذ قانون المديريات في عام ١٩٦٠م نجد اعترافا واضحا من المركز بعجزه عن إدارة السودان مركزيا – من الخرطوم. حتى جاء قانون الحكم اللامركزى الذي اعقبته تجربة الحكم الإقليمى لعام ١٩٨٠م ، ولكن هذه التجارب تأثرت بوجود الحزب الواحد وحكم الفرد آنذاك. فلم تفلح في تبيان مغازى الحكم اللامركزى وما يصاحبه من صور المشاركة الشعبية ، واستنهاض همم الجماهير ودفعها إلي المساهمة في إدارة مجتمعاتها المحلية ديمقراطيا ، والنهوض بالمشاركة ودفعها من القاعدة إلي القمة.

والتجربة الفدرالية الراهنة جاءت مدفوعة بشعارات تحقيق التنمية ، وتحقيق المشاركة الشعبية في السلطة واقتسام الثروة. فجاء عقد المؤتمر للبحث في فلسفة النظام الفدرإلي وتجاربه العالمية الكبرى وكيفية تحقيق أهداف التجربة السودانية الوليدة. ولذلك جاء من ضمن موجهات المؤتمر أن يساهم في :

أولا: بناء المؤسسات وتدريب القوى البشرية في المستوى المحلى ، ودفع هذه المؤسسات لتأكيد استقلاليتها عن المركز.

ثانيا: كيف يمكن للفدرالية أن تساهم في تقسيم السلطة بين المركز والمستويات الدنيا ، وتحقيق اللامركزية والمشاركة بوصفهما جزءا من التراث السياسى في السودان ؟

ثالثا: النظر في امكانية جعل التجربة الفدرالية مفتاحا للوصول إلي مجتمع فاعل ، ونمط جديد من الحكومة الفاعلة المسئولة.

رابعا: بناء الديمقراطية من القاعدة .

٢. مداولات المؤتمر

ناقش المؤتمر ٣٢ ورقة (٢١ ورقة باللغة الانجليزية و ١١ باللغة العربية) شملت المحاور الآتية :

أ. الفدرالية : النظرية والتطبيق .

ب. الفدرالية في العالم الثالث.

ج. قضايا الحكم : تجربة السودان التاريخية .

د. مشاكل ومستقبل الفدرالية في السودان .

شارك في المؤتمر د. على الحاج محمد الوزير بديوان الحكم الاتحادى ، وزراء اتحاديون ، ولاة ووزراء ولائيون ، محافظون ، وإداريون ، وأكاديميون وتنفيذيون ، وبعض فاعليات النظام السياسى من ممثلى المؤتمر الوطنى واللجان الشعبية. وتميز الحوار والنقاش بالوضوح التام . ورغم أن المؤتمرين حرصوا بألا يخرجوا بتوصيات إلا أن هنالك بعض الامور الهامة كانت مثار نقاش جاد واتفاق ، نذكر منها :

أ. بذل الجهد لتطوير وترقية الأداء في المجال الاقتصادى .

ب. أهمية تدعيم الاجراءات والمراسيم الدستورية باجراءات سياسية ، واجتماعية واقتصادية لضمان التطبيق الفاعل للفدرالية.

ج. لابد أن يواكب بناء أجهزة الحكم الاتحادي تمثيل مقدر للولايات في الأجهزة المركزية المختلفة ، إذ أن مواطنى الولايات لا يطالبون فقط بحكم أنفسهم بل وبالمشاركة في أجهزة الحكم على المستوى القومى .

د. دعم الولايات الفقيرة ماديا ومساعدتها في الوصول إلي مرحلة الاعتماد على الذات والتحرر من قبضة المركز مالياً .

إن مسار تجربة الحكم الفدرإلي خلال عام ١٩٩٥م أكد أن المؤتمر لعب دوراً إيجابياً في دفع التجربة إلي الأمام . إن المراسيم الدستورية الثاني عشر والثالث عشر ومقترح قانون الحكم المحلى الجديد حملت - في كثير من جوانبها - روح الحوار الذى دار في أروقة المؤتمر .

٣ . **الكتاب الحالي** :

يضم الكتاب الحالي إحدى عشرة مساهمة تناولت القضايا التي أثيرت في المؤتمر. فقضية الجذور الإسلامية للتجربة الفدرالية تناولها د. التجانى عبد القادر حامد . واهتم د. اسماعيل حاج موسى بقضية النظام السياسي وموقعه من التجارب السودانية السابقة. وعمد د. حسن الساعورى ود. عوض السيد الكرسنى إلي القيام بالدراسة الميدانية لبيان النتائج الأولية لتطبيق تجربة المؤتمرات واللجان الشعبية على أرض الواقع . وتناول د. التجانى مصطفي محمد صالح أهمية تطبيق الحكم الاتحادى في إقليم دارفور لدفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وتحدث الأستاذ خالد سر الختم ود. عبد اللطيف البونى عن أهمية وموقع المحافظ في النظام الاتحادى. ولم يغب عن ذهن المؤتمرين نقاش مسار التجربة ، إذ تناولت ورقة الأستاذ أحمد عبد الرحمن محمد وبروفسير أحمد إبراهيم أبو سن فلسفة وأسس تقسيم الولايات إلي ست وعشرين ولاية من خلال عمل ميدانى موثق. ونال د. بركات موسى الحواتى اهتمام الحاضرين بحديثه عن القوى البشرية اللازمة لبناء الحكم الاتحادى بالولايات . وتناول الأستاذ طارق مبارك الحديث عن أهمية مواكبة التشريعات في مجال البيئة للتطورات في مجال الحكم الاتحادى .

وبينما اهتمت المساهمات السابقة بإجلاء التجربة الفدرالية الراهنة ، ودراسة مختلف إبعادها عمد بروفسير محمد هاشم عوض إلي طرح موضوع

المؤتمر من زاوية المقارنة بين الدولة الموحدة والدولة الاتحادية وأيهما أصلح للسودان ؟

إن الكتاب الحالي – وتوأمه باللغة الانجليزية – فاتحة خير لنقاش أمر الفدرالية في السودان . ونبتهل إلي الله أن يكون المؤتمر وماتلاه من إصدارات خطوة في سبيل الحوار الجاد من أجل الوصول إلي النظام السياسى الأمثل لتأكيد وحدة أهل السودان ، وخدمة أهدافهم في تحقيق التنمية والاستقرار.

الإسلام والفدرالية
مع اشارات للتجربة السودانية المعاصرة
(١٩٩٠م-١٩٩٢م)

التجاني عبد القادر حامد

مقدمة

يمكن القول – على سبيل التعميم – ان أي نظام سياسي في مجتمع مـــا لا يقوم إلا مستندا على مرتكزات اعتقادية (او ايدلوجيه) ، بمعني أن تأخذ منظومـــة من المفاهيم والمثل في الانتشار، فيترتب على ذلك نشوء وحدات اجتماعية تسعى لإقامة النظام السياسي الذى يتواءم مع تلـــك المنظومـــة المفهوميـــة – القيميـــة الابتدائية . وفي حالة الإسلام فإن منظومة المفاهيم والقيم الابتدائية تتبـــدى فـــي شكل عقيدة دينية يأتي بها الرسول ﷺ وحيا من الله . إن هذه المنظومة الموحـــاة تتلامس مع الواقع الإنساني في ثلاثـــة مواضع : موضع الايديولوجيا ، وموضع العلاقات وموضع المؤسسات . في مجال الايديولوجيا فإن عقيدة الإسلام تقتضي من معتنقيها أن يسعوا – عن طريق الحوار والمجادلـــة بالحســـنى – لوصـــل الايديولوجيات والعقائد الأخرى بعقيدة الاله الواحد . إن مثل هذا السعي كان هـــو الهم الأكبر للرسول ﷺ وقد استغرق عرضه وبيانه الجزء الأكبر مـــن القـــرآن العظيم . فمن سلم بعقيدة التوحيد وبصدق الرسول ﷺ فقد دخل فـــي مجموعـــة المسلمين . ومن لم يسلم ، وأصر على البقاء على ما هو عليه من عقائد ، فـــلا يجوز التنازل له عن شئ من عقيدة التوحيد طمعاً في دخوله ولكنه – فـــي ذات الوقت – لا يكره على تغيير معتقده ، ويترك على ما هو عليه (ما لم يعتد علـــى

المسلمين . وهذا هو اول مبدأ من مبادئ التعددية الاعتقادية التي أقرها الإسلام) .

فاذا انتشرت المفاهيم والقيم التي تحتويها عقيدة التوحيد ووجدت قبولا مقدرا ، فسيترتب على ذلك أن تنمو علاقات انسانية جديدة تتجسد في وحدات اجتماعية إسلامية ولكنها على أرض مشتركة بين المسلمين وغيرهم . وفي مجتمع مختلط توجد به وحدات اجتماعية أخرى ، تكونت على أسس عقائدية أخرى. فنحن هنا بإزاء ظاهرة خاصة تتشكل من وحدات اجتماعية تجمعها الأرض الواحدة ويفرقها الاعتقاد الديني .

ان الإسلام يقرر – تحسبا لمثل هذه الحالة – مبدأ أساسيا ثانيا في هذا المجال ، هو أن الأرض لله . فلا توجد ملكية أصيلة لأحد – كائنا من كان – على الأرض ، وأن الله قد جعل هذه الأرض الواحدة للناس جميعا باختلاف ألوانهم ومعتقداتهم . فلا يحق لأحد أن يستحوذ عليها ويحتكرها بسبب اعتقاده الديني او وضعه الاقتصادي او الاجتماعي . كما لا يجوز أن يخرج منها أحد بسبب اعتقاده الديني او بؤسه الاقتصادي او وضاعته الاجتماعية.

إن هذا المبدأ – مبدأ أن الأرض لله وهبها للناس جميعا – ينبه المسلمين بصورة واضحة إلى أنه ليست هنالك " أرض ميعاد " خاصة بالمسلمين تتوجب عليهم الهجرة إليها والاستقرار بها – خالصة لهم من دون الناس (كما هو في التراث اليهودي) ، بل هي أرض واحدة ، مبذولة للمسلمين ولغير المسلمين ، يتداولونها وفقا للشروط الواقعية – الموضوعية التي تحكم ظاهرة التمكن في الأرض ، مما يعني ضرورة أن على المسلمين أن يرتبوا علاقاتهم مع الآخرين على أساس العهود حتى يتسنى لهم أن يكونوا (في الأرض الواحدة ذات الديانات المتعددة) محور سلام اجتماعي ، جاذبا للآخرين ودافعا لهم في اتجاه التوحد .

إن هذا بدوره يعني أن النظام السياسي الإسلامي يختلف بصورة أساسية عن النظم الملكية المركزية ومما تولد عنها من نظم إقطاعية سادت في اوربا في القرون الوسطى وغيرها من إمبراطوريات الشرق القديمة التي تكون الأرض فيها ملكا خالصا للتاج [١] ، كما يختلف عن النظم القبلية الخالصة ، حيث تكون لكل مجموعة عرقية واحدة دار خاصة بها . أي أن النظام السياسي الإسلامي لا يقبل من حيث الأصل قيام سلطة ذات مركزية عرقية واحدة تمتلك الأرض والناس ، وإنما يقبل وجود نوع من التعددية السلطوية المشروطة بشروط العهد (أو الدستور) الذي تتألف منه الوحدات الرئيسية في الكيان الاجتماعي السياسي .

أما المجال الثالث الذي تتلامس فيه منظومة التوحيد الإسلامي مع الواقع الإنساني فهو مجال الأشكال والبني المؤسسية . إن من المتوقع أن يقال في هذا المجال انه طالما أن منظومة المفاهيم الإسلامية الابتدائية قد انتشرت ونشأت على أساسها وحدات اجتماعية مسلمة ، فإن من واجب هذه الوحدات أن تدير المؤسسات والبني المناسبة التي تتجسد فيها المنظومة المفاهيمية الابتدائية ، وطالما إن هذه الأخيرة مغايرة للمنظومات العقائدية الأخرى فإنه من الطبيعي أن تجيئ المؤسسات والأشكال الإسلامية مغايرة للبني والأشكال الإنسانية الأخرى ، إن هذه النتيجة ليست ضرورية – أي لا توجد ضرورة دينية او منطقية تجعل مؤسسات المسلمين مغايرة كلية لكل ما سبقها من أشكال مؤسسية ابتدعها العقل الإنساني . فالإسلام لا يقطع في هذا المجال كقطعه في مجال العقيدة او في مجال العلاقات ، بل إنه على العكس من ذلك يترك هذا المجال بالذات مفتوحا لإبداع العقل الإنساني – أيا كانت ثقافته وأياً كان موطنه أو معتقده . إن هذا المجال هو مجال الإباحة الأصلية التي يراد بها عند فقهاء المسلمين إباحة

الأشياء التي لا يدرك العقل بها قبحا ولم يرد عـن الشـارع فيـها حكـم .[٢]
والمؤسسات والأشكال السياسية والدستورية مما يقع في هذا النطـاق - نطـاق النواتج العقلية التي لم يرد عن الشارع فيها حكم ، والنظام السياسي الإسـلامي هو نظام عقلاني . وفي هذا المجال له أن يبتدع أشكاله الخاصة ، وله أن ينفتـح على الأشكال التي ابتدعها الآخرون وولدتها تجاربهم . والعقلانية هنا تعني أنـه لا يوجد في النظام السياسي الإسلامي شكل واحد خالد ومقدس يسمي " الشـكل الإسلامي" . وانما يمكن أن يوجد عدد من الأشكال كما يمكن لهذه الأشـكال أن تتعطل او يتم الاستغناء عنها وفقا للتقديرات العقلية للظروف الموضوعية علـى أن تتسق هذه الأشكال ، ولاتتناقـض في كل أحوالها مـع التنظيمـات الاوليـة المحكمة التي دعا لها الإسلام (كالأسرة مثلا ومجموعـات القربـى الرحميـة والمكانية) .

وبناء على هذا الوجه من النظر فإن المؤسسات السياسية الإسلامية هي في أغلبها مؤسسات معدلة (reformative) لما سبقها من هياكل وأشكال وبنـي . إذ أن الإسلام لا يحرم الأشكال السـابقة ولا يحطمها ، إنما يحورها ويعدلها ليجعلـها تتواءم مع منظومة مفاهيمه الأساسية . والشكل السياسي الإسلامي – أو شـكل الدولة – هو تدبير عقلي ظرفي وابتداع لتراتيب تتبعها مع مرور الزمن تراتيـب أخري وفقها لاجتهاد جديد . وفي هذا الإطار ، فان " الفدرالية " قد تكون تدبـيرا إسلاميا ملائما لبيئة اجتماعية معينة ، ولكنها لن تكون بحال التدبير " الإسلامي " الوحيد لكل البيئات في كل الأزمان .

ولكن ، ما هي الفدرالية ؟ إن الفدرالية في اوسع معانيها وأعم تعريفاتـها لا تخرج عن كونها شكلا من أشكال التعاقد على قسمة السلطة بين إدارة مركزية وإدارات ولائية ، تتحدد فيها صلاحيات المركز وصلاحيات الولاية بحيث يمكـن

أن يكون المواطن الواحد محلا للسلطتين معا . ويتطلب هذا التركيب دستورا مكتوباً واتحاداً بين الوحدات المتعاقدة على أهداف محددة . [٣]

غير أن هذا الوجه القانوني للنظام الفدرالي لم يأت من فراغ اجتماعي وانما استحدث في فترة تاريخية خاصة ليلبي حاجات واقع اجتماعي مركب الوحدات ، ومتشابك العلاقات والمشارب الفكرية ، والمصالح الاقتصادية . وحتى لا يبلغ هذا التعقيد الاجتماعي مرحلة التأزم والاضطراب الذي ينعدم فيه السلام الاجتماعي ويتفتت فيه المجتمع ، ويفقد الهدف ، ويقع في براثن الهيمنة الأجنبية ، فقد صارت الفدرالية حيثما قدر لها أن تطبق نداء للتوحد من أجل السلام الاجتماعي والاستقلال القومي .

إن هذه الأهداف تلتقي بلا شك مع الرؤية الإسلامية ، إذ أن الإسلام يدعو – كما سنبين لاحقا – لإقامة شكل عقلاني للسلطة يعتمد على دستور مكتوب ينص فيه على :

١. عدم الإكراه الديني .
٢. عدم الإخراج من الأرض .
٣. حفظ السلام الاجتماعي .
٤. إمكانية تعددية القوانين .
٥. التحرر من الهيمنة الأجنبية .

النموذج الإسلامي في الفدرالية :

تقول دائرة المعارف البريطانية تحت مادة " الحكومة الفدرالية " إنها لا تدري إلا القليل عن الحكومات الفدرالية القديمة التي تقع خارج حدود اليونان . [٤] وإن من ضمن هذا " القليل جدا " من أنماط الفدرالية التي نشأت في غير بلاد اليونان هو نمط الفدرالية الإسلامي الذي ندعيه في هذا المقال . قال الواقدي في

مغازيه : قدم رسول الله ﷺ المدينة وأهلها أخلاط – منهم المسلمون الذين تجمعهم دعوة الإسلام ، فيهم أهل الحلقة والحصون ، ومنهم حلفاء للحيين جميعا – الاوس والخزرج . فأراد رسول الله ﷺ حين قدم المدنية استصلاحهم كلهم وموادعتهم ، وكان الرجل يكون مسلما وأبوه مشرك . [٥] فهذا الوصف الذي اورده الواقدي يشير بوضوح إلي وضع الوحدات الاجتماعية والسياسية التي كانت بالمدينة . وهو وضع أقل ما يقال عنه انه مليئ بالانقسامات الداخلية ومحفوف بالمخاطر الخارجية ، فبالإضافة إلي الانقسام الأساسي بين المجموعة العربية والمجموعة اليهودية ، فقد كانت توجد في داخل أي من المجموعتين انقسامات أخرى ، إذ كانت المجموعة العربية تنقسم من حيث العرق إلي مجموعة مهاجري مكة الذين ينتمون إلي عرب الشمال العدنانيين ، ومجموعة أنصار يثرب الذين ينتمون إلي قحطاني الجنوب . كما تنقسم المجموعة العربية ذاتها – من حيث العقيدة الدينية إلي مسلمين ومشركين ، أما المجموعة اليهودية فقد كانت أيضا تنقسم إلي عدة مجموعات صغيرة يتحالف بعضها مع الاوس والآخر مع الخزرج .

لقد استطاع الرسول ﷺ أن يتقدم بصيغة تحالفية بين هذه المجموعات تضمن قدرا من الوحدة والتماسك الداخلي بينها فيتحقق لها قدر من السلام الاجتماعي والاستقلال القومي . وكانت هذه الصيغة هي ما عبر عنه المؤرخون بصحيفة المدينة ، وهي قد تكون في تقديرنا اوضح صورة من صور الدساتير الفدرالية المكتوبة التي حفظها لنا التاريخ ، مما يجعلنا نتوقف لديها لإبراز أهم النقاط التي تتعلق بموضوع الإسلام والفدرالية .

لقد أدخل الجزء الاول من الصحيفة مفهوما أساسيا جديدا هو مفهوم الأمة ، فجعل المسلمين من قريش ويثرب كيانا سياسيا متميزا عن غيره ، ولا غرابة في

ذلك فهذه هي المجموعة الأساسية المتجانسة ثقافيا واجتماعيا وصاحبة الدعوة للوحدة . إلا أن الصحيفة - مع ذلك - لم تجعل هذا الكيان مغلقا وإنما جعلته كياناً مفتوحاً ، ينضاف إليه من رغب فيه ويلحق به من شاء . " هذا كتاب بين المؤمنين والمسلمين من قريش ويثرب ، ومن تبعهم فلحق بهم وجاهد معهم - أنهم أمة واحدة من دون الناس . " (٦)

ثم من بعد الحديث عن الأمة ، يأتي الحديث عن " الربعة " : المهاجرون من قريش على ربعتهم ، يتعاقلون بينهم ، وهم يفدون عانيهم بالمعروف والقسط بين المؤمنين ، وبنو عوف على ربعتهم .. الخ .

والربعة في اللغة إما أن تكون من الربع ويقصد بها الدار والمحلة والمنزلة ، وإما أن تكون من الرباعة ويقصد بها الحالة الحسنة التي يكون الشخص مقيما عليها ، كما يقصد بها الرئاسة . يقال : لا يقيم رباعة قومه إلا فلان ، وهو رباعة قومه - أي سيدهم .

وبناء على هذا المعني الأخير - وكلها معان متقاربة - فإن الصحيفة بعد أن وحدت مسلمي يثرب ومكة في كيان واحد ، أبقت على التراتيب الإدارية والرئاسية في داخل كل مجموعة على ما كانت عليه . وعبرت عن ذلك بصيغة " المهاجرون من قريش على ربعتهم " - أي أن الوثيقة أبقت على التنظيم الإداري الداخلي في كل مجموعة مستقلا بصورة كاملة عن التنظيمات الداخلية للمجموعات الأخرى ، ومستقلا بصورة جزئية عن التنظيم المركزي . يضاف إلي ذلك أن الصحيفة لم تبق على التنظيم الإداري القديم فقط وانما أناطت به وظيفتي تحصيل الديات ومفاداة الأسرى . وهذه وظائف تتعلق من جهة بالنظام القانوني الجنائي . ومن جهة أخرى بالنظام الاقتصادي - الحربي .

على أن أهم بنود احتوتها الصحيفة هي البنود التي تحدد السلطة المركزية والقانون الجنائي إذ أن المشكلة الأساسية التي كانت تعصف بالسلام الاجتماعي في أنحاء الجزيرة العربية هي انعدام هاتين السلطتين . فالإدارات القبلية المتناثرة على أطراف الصحراء لم تكن لها سلطة تنفيذية قادرة على الإلزام القانوني . كما لم يكن هنالك – من حيث الأصل – قانون جنائي معروف ، وإنما كان كل فرد يلجأ لمفهومه الخاص للعدل ويعتمد على وسائلة الخاصة في تنفيذه ، (٧) فأدخلت الصحيفة بندا يحدد بوضوح السلطة التنفيذية المركزية : " وإنكم مهما اختلفتم فيه من شئ فان مرده إلي الله عز وجل وإلي محمد ﷺ ". اختتم الجزء الأول من الصحيفة بتركيز خاص على القانون الجنائي بين المسلمين " وإن المؤمنين المتقين على من بغي منهم أو ابتغى دسيعة ظلم أو إثم أو عدوان أو فساد بين المؤمنين ، وأن أيديهم عليه جميعا ولو كان ولد أحدهم " . وذلك أمر طبيعي ، إذ أن المجتمع الإسلامي الوليد كان حديث عهد بالعصبيات الجاهلية ، وبتراث الثأر وسفك الدماء . فأراد الشارع أن يجفف تدريجيا منابع النزاع ، ويسدد منافذ الاشتجار مقويا في ذات الوقت الحس القانوني ، وموحدا المسلمين في ولاء واحد يعلو على ولاءات القربي إذا تعارضت مع الولاء للقانون الجديد ، على أنه يجدر بنا أن نلاحظ في هذا المقام أن هذه الوثيقة قد احتوت على ما يمكن أن نسميه بالتعددية القانونية . فجعلت للعشائر صلاحية أن تطبق قانونا عرفيا محليا على المواطن ، ثم جعلت لليهود قانونا خاصا بهم في بعض الأمور ، ثم جعلت للسلطة المركزية قانونا مركزيا ينفذ على ذات المواطن بغض النظر عن عشيرته أو ملته . " وانه ما كان بين أهل هذه الصحيفة من حدث أو اشتجار يخاف فساده فان مرده إلي الله عز وجل وإلي محمد ﷺ " . أما النصف

الثاني من الصحيفة فقد خصص جله لمسألة العلاقة بين المسلمين واليهود ، فجعلها نوعين :

أ. علاقة اليهودي الذي يدخل مع المسلمين في عهد الإيمان .

ب. علاقة اليهودي الذي يدخل مع المسلمين في عهد الأمان والموادعة الذي حوته الصحيفة فمن دخل في عهد الإيمان فان له النصرة والأسوة : " وانه من تبعنا من يهود فان له النصرة والأسوة " يجري عليه ما يجري على المسلمين . أما من لم يؤمن من اليهود ولكنه قبل بالمعاهدة فله أن ينتمي كما كان إلي ملة اليهود دون أن يمس في دينه أو مواليه أو أمواله – إلا في الحالات التي نصت الصحيفة على أنها من اختصاص السلطة المركزية .

ثم ، وبعد أن تقر الصحيفة لليهود الموادعين بأن يظلوا أمة متميزة فإنها تنص على أن يكونوا مع ذلك التميز أمة مع المؤمنين وليست ضدهم ، مما يعني أن الصحيفة لم تكن تتحدث فقط عن الموادعة وعدم الاعتداء ، وإنما هي صحيفة معاهدة يقصد بها الدفاع المشترك عن الأمتين المسلمة واليهودية وعن الأرض المشتركة (يثرب) ضد من دهمها من العدو . بالرغم من أن هذه الاتفاقية قد جاءت كمبادرة من الرسول ﷺ ومن مجموعة المهاجرين والأنصار الذين كانوا يمثلون القلب في حركة الوحدة العربية – الإسلامية الجديدة ، وبالرغم من أن بعض المجموعات بالمدينة قد دخلت فيها على مضض (كاليهود) وبعضها ممن هو خارج المدينة قد عارضتها بشراسة (كالقرشيين بمكة) إلا أنه لم تمض عليها ثمان سنوات حتى هرعت إليها معظم القبائل العربية وأبدت رغبة في الانضمام إليها .

يقول ابن خلدون في تأريخه : " ولما فرغ رسول الله ﷺ من تبوك ، وأسلمت ثقيف ، ضربت إليه وفود العرب من كل وجه ، حتى لقد سميت سنة الوفود .[٨] ويفرد ابن سعد في طبقاته بابا طويلا تحت عنوان " وفادات العرب على رسول الله ﷺ " .[٩] أحصى فيه نحوا من سبعين وفدا قدم على رسول الله ﷺ بعد غزوة تبوك وكانت سنة تسع هجرية ، وقد كان الوفد يتكون من نحو عشرة من الرجال يكونون رسلا عن من خلفهم يعلنون الطاعة للدولة الجديدة بعد أخذ ورد وشروط لهم وشروط عليهم .

والسؤال هنا هو لماذا صارت القبائل العربية تضرب إلي الدولة الجديدة من كل وجه بدلا من الحالة الأولى التي كان الرسول ﷺ هو الذي يطلبها ويتألفها ؟ إن الإجابة على هذا السؤال يمكن أن يمهد إليها بسؤال آخر هو : ما هي الحاجة الأساسية التي كانت تضغط على هذه المجموعات التي كانت تسكن شبه جزيرة العرب وتلجؤها للزحف نحو المدينة بهذه الصورة ؟ وتجعلها ترغب في الدخول في ولاء الدولة الجديدة ؟ .

إننا يمكن أن نعود إلي ابن خلدون مرة أخري لنقف على تصويره للحالة العربية وتحليله للظروف الداخلية والإقليمية التي جعلت العرب يفدون على دولة الرسول ﷺ يقول ابن خلدون :

١." ولما استقر أمر قريش بمكة على ما استقر، وافترقت قبائل مضر في أدنى ملك الشام والعراق وما دونهما من الحجاز، فكانوا ظعونا وأحياء ، وكانوا جميعهم بمسغبة وفي جهد من العيش بحرب بلادهم ، وحرب فارس والروم على تلول العراق والشام وأربابهما ، ينزلون حاميتهم بثغورهما ، ويجهزون كتائبهم بتخومهما ، ويولون على العرب من رجالاتهم ، وبيوت العصائب منهم من يسومونهم القهر ويحملهم على الانقياد ، حتى

يؤتوا جباية السلطان الأعظم ، وأتاوة ملك العرب ، ويؤدوا ما عليهم من الدماء والطوائل ، ويسترهنوا أبنائهم على السلم وكف العادية ، ومن انتجاع الأرباب ، وميرة الأقوات ، والعساكر من وراء ذلك توقع بمن منع الخراج ، وتستأصل من يروم الفساد . "

٢.وكان أمر مضر راجعا في ذلك إلي ملوك كندة بني حجر آكل المرار، منذ ولاه عليهم تبع حسان . ولم يكن في العرب ملك إلا في آل المنذر بالحيرة للفرس ، وفي آل جهينة بالشام للروم ، وفي بني حجر هؤلاء على مضر والحجاز . "

٣." كانت قبائل مضر مع ذلك ، بل وسائر العرب ، أهل بغي وإلحاد ، وقطع للأرحام ، وتنافس في الردى ، وإعراض عن ذكر الله . كانت عبادتهم الاوثان والحجارة ، وأكلهم العقارب والخنافس والحيات والجعلان ، وأشرف طعامهم اوبار الإبل إذا أمروها في الجرارة في الدم ، وأعظم عزهم وفادة على آل المنذر وآل جهينة وبني جعفر . "[١٠] إن ابن خلدون هنا يجمل المشكلة العربية في النقاط التالية :

١. التشرزم القبلي وانعدام السلطة المركزية .
٢. الشظف الاقتصادي .
٣. الحروب الداخلية .
٤. القهر الأجنبي .
٥. الاضطراب والقلق الديني .

ويخلص إلي أن العرب قد أحسوا – قبيل الدعوة الإسلامية – بأن المخرج من ذلك المأزق يكمن في البحث عن إطار مفاهيمي – قيمي جديد يكون قاعدة للتماسك الاجتماعي والاستقلال القومي . ومن الأمثلة التي أشار إليها ظهور

المجموعة الحنيفية التي أنكرت عبادة الاوثان وتفرقت في البلاد التماساً لدين إبراهيم (ويمثل هذه المجموعة ورقة بن نوفل ، وعثمان بن الحويرث وزيد بن عمرو وعبيد بن جحش) كمثال لحالة البحث عن عقيدة جديدة . كما أشار ابن خلدون أيضا إلي إرهاصات الوحدة العربية التي بدت في يوم ذي قار حين توحدت قبائل شيبان وبكر بن وائل وعبس بن غطفان ضد طي التي كانت يومئذ واليه على العرب بالحيرة من قبل الفرس . كما أشار ثالثا إلي حلف الفضول – حين اجتمع بنو هاشم وبنو المطلب وبنو أسد وبنو زهرة وبنو تميم فتعاقدوا وتعاهدوا على ألا يجدوا بمكة مظلوما من أهلها أو من غيرهم ممن دخلها من سائر الناس إلا قاموا معه .[١١]

إن هذه الظواهر جميعا تشير إلي أن العرب كانوا بالفعل يبحثون عن إطار مفاهيمي جديد تسنده قوة مركزية تعلو على التشرزم القبلي والإحتراب الداخلي ، وتستعلى على القهر الأجنبي . ولقد كانت غزوة تبوك في السنة التاسعة من الهجرة هي الحدث الأساسي الذي أقنع الجميع بأن الإسلام هو القوة المرجوة التي تستطيع أن تقف بحزم ضد الروم والفرس في الخارج ، وتصد الغارات والثارات في الداخل . فقد بلغ رسول الله ﷺ " إن الروم قد جمعت جموعا كثيرة بالشام وأن هرقل قد رزق أصحابه لسنة ، وأجلبت معه لخم وجذام وعاملة وغسان وقدموا مقدماتهم إلي البلقاء ، فندب رسول الله ﷺ الناس إلي الخروج وأعلمهم بالمكان الذي يريد ليتأهبوا لذلك ، وبعث إلى مكة وإلى قبائل العرب يستنفرهم وأمر رسول الله ﷺ كل بطن من الأنصار والقبائل من العرب أن يتخذوا لواء أو راية ومضي لوجهه يسير بأصحابه حتى قدم تبوك في ثلاثين ألفا من الناس ، والخيل عشر آلاف فرس ، فأقام بها عشرين ليلة .. ثم انصرف ﷺ من تبوك ولم يلق كيدا .[١٢]

إن مؤرخي السيرة لم يوردوا السبب الذي جعل جيوش هرقل وحلفائهم من القبائل العربية تنسحب من المواجهة ، ولكنهم لم يغفلوا ذكر أن هذا الحشد العسكري النظامي الهائل ، وهذه الوحدة العربية الفريدة قد أقنعت من لم يقتنع بعد بأن سلطة تنفيذية قوية قد ولدت ، وأن الإسراع في الانضمام إليها هو خير وسيلة ممكنة للخلاص من التبعية للفرس او للروم أو لأي من عملائهم العرب ! فضربت وفود العرب إلي الرسول ﷺ من كل وجه كما ذكر ابن خلدون .

نستطيع مما تقدم أن نخلص إلي عدة نقاط تشكل في مجملها ما يمكن أن نسميه بنموذج فدرالية الصحيفة :

النقطة الأولى :

إن هذا النموذج هو تدبير سياسي يهدف لإحداث السلام الاجتماعي في وسط قبلي مزقته الحروب والثارات . أما تحقيق هذا السلام الاجتماعي فرهين بجملة من العهود يعترف فيها بالخصوصية المكانية والدينية – الثقافية لكل مجموعة سكانية (عشيرة أو قبيلة أو نحلة دينية) ، وإعطائها صلاحيات إدارية وقانونية واقتصادية معينة في مقابل أن تسلم هذه المجموعات للسلطة المركزية ذات القانون المركزي الأعلى وأن تعمل معها لتحقيق المقاصد والوظائف التي تعلو على الخصوصيات المذكورة .

النقطة الثانية :

إن هذا النموذج هو تدبير إداري يهدف لبناء الأمة عبر أسلمة العشيرة والقبيلة كمؤسسات للحكم المحلي الذي أفرزته التجربة العربية قبل الإسلام . لقد ذكرنا آنفا أن أحد مبادئ الإسلام الأساسية هو أن الأرض لله – بمعني أنه ينفي الاستحواذ المطلق والملكية الخالصة للأرض – سواء كانت الجهة المالكة ملكا أو قبيلة ، ولكننا نعلم أن القبائل العربية كانت تمتلك الديار ، فقد كانت مكة – على سبيل المثال – لقبيلة خزاعة ، فأخرجهم منها قصي بن كلاب ، وقسمها أرباعا

على قومه من قريش وعشر على من دخل مكة من غيرهم . [١٣] وقد ظلت التراتيب التي وضعها قصي سارية كأنها دين متبع حتى مجيء الإسلام ، فما هو الجديد الذي أدخله الإسلام على ملكية القبيلة للأرض ؟

إن القبيلة هي مجموعة من العشائر التي تنتسب لأب واحد ، وهي بهذا المعني تجسيد وتكريس للعلاقة القرائبية الرحمية وجعلها شرطا وحيدا للتوطن في الأرض والتمتع بحقوق المواطنة فيها . إن الإسلام لا يقبل هذا النوع من الاشتراط (الذي تتطابق فيه الأرض والعرق) ويري فيه تجاوزا للحد المسموح به من صلة القربى الرحمية ، ولكن بدلا عن مصادمته مباشرة يقوم بإجراء تحويل عليه ، فيتحدث عن نوع آخر من القربى هي القربي " المكانية " – فالمجموعات التي تتجاور في (المكان) هي مجموعات ذات قربى حتى ولو لم ينحدر أفرادها من رحم واحدة . فالتحوير الذي تم هنا يكمن في فتح دائرة القربي الرحمية على دائرة القربى المكانية ليكونا وحدة اجتماعية جديدة قائمة على نسق مفاهيمي إسلامي . [١٤] وبهذه الطريقة فإن الأرض لا تكون أرضا لبني فلان إلا على سبيل المجاز والوفاء التاريخى ، وإنما ستكون أرضا لبني فلان ولمن جاورهم وساكنهم من غير جنسهم ومن غير دينهم ، وذلك هو معنى قوله تعالي [والجار ذي القربى والجار الجنب] . قال الطبري في تفسيرها ، " واولي القولين في ذلك بالصواب قول من قال معني الجنب في هذا الموضع الغريب البعيد ، مسلما كان أو مشركا يهوديا كان او نصرانيا ، لما بينا من قبل أن الجار ذي القربى هو الجار ذو القرابة والرحم " . [١٥]

ومما يؤكد هذا الاتجاه في النظر هو صحيفة المدينة المذكورة آنفا ، إذ ورد فيها تعديل أساسي لنظام الحكومة المحلية الذي وضعه قصي بن كلاب ، إذ تضمنت الصحيفة النص الآتي : " وان الجار كالنفس غير مضار ولا آثم وأنه

لاتجار حرمة إلا بأذن أهلها .. وأن ذمة الله واحدة يجير عليهم أدناهم ."

فرفع الجوار إلي مقام النفس – أي جعل من يتوطنـون أرضـا واحـدة متساوين في الحقوق والواجبات ، فالجار الذي اوصى به القرآن والسـنة هـو شخص أو مجموعة أشخاص لايرتبطون في غالب الأمر ارتباطا رحميـا مـع المجموعة الأساسية ، كما قد لايرتبطون معها ارتباطا دينيا ولكنـهم مـع ذلـك يتوطنـون معهم في مكان واحد ، فرقهـم العرق والدين وجمعهم المكـان . إن هذا الرباط (المكاني) له حرمة فـي الإسلام لاتقل عن حرمة الرباط (العرقـي) وأنهما معا يكونان الإطار الإسلامي للسلطة المحلية – ولايهم حينئذ أن يسـمي هذا الاطار قبيلة أو إقليما أو ولاية . وأن مثل هذه العملية هى ما نقصده حيـن نتحدث عن بناء الأمة الإسـلامية عن طريق أسلمة القبيلة ، إذ أن القبيلـة فـي صورتها الجديدة ستكون معبرا اجتماعـيا نحو الانصـهار القومـي والوحـدة الوطنية .

النقطة الثالثة :

إن نموذج الفدرالية الإسلامي يهدف للتحرر من الهيمنة الأجنبية ، إذ أن الإقرار بالخصوصيات الثقافية والدينية – بالصورة التي بيناها آنفا يطفئ نـيران الاحتراب الداخلي ، كما أن أسلمة القبيلة وإدراجها في الولاء الوطنـي الواحـد سيعزز من التماسك الاجتماعي ، وكلاهما معا لا يتركان ثغرة تلج منها القـوى الأجنبية . إذ أن القوى الأجنبية لا تستطيع أن تهيمن على أمة من الأمـم إلا إذا كانت هذه الأمة منقسمة على نفسها ، تتقاتل وحداتها الداخلية ويخـرج بعضـها بعضا من الأرض أو يعاسره في العيش او يفتنه في الدين . فإذا كان هـذا هـو نموذج فدرالية صحيفة المدينة فهل توجد ظلال لـهذا النمـوذج فـي التجربـة السودانية المعاصرة ؟ إن هذا ما سنحاول الإجابة عليه في الجزء التالي من هـذه الورقة .

اللامركزية في تاريخ السودان :

إن اللامركزية الإدارية التي يحركها تحالف سياسى فضفاض قد كانت سمة لمعظم التنظيمات السياسية في السودان منذ فجر تاريخه . إذ كان من المألوف – منذ عهد الممالك المسيحية – أن يقوم اتحاد بين مملكتين أو أكثر ، تحتفظ فيه كل مملكة باستقلالها الداخلي على أن توكل بعض الأمور المركزية " للملك الكبير " . [١٦] فقد اتحدت – على سبيل المثال – نوباديا ومقرة لتعرفا باسم مملكة النوبة ، وليعرف ملكها باسم "عظيم النوبة " ، [١٧] وكان الطابع العام أن تنقسم المملكة إلي ولايات تعرف كل واحدة بالمملكة ويقوم على رأسها ملك . [١٨]

وعلى ذات المنوال فإن النظام السياسى الذى برز لاول العهد الإسلامى في السودان – السلطنة الزرقاء – قد كان يقوم – كما هو معلوم – على تحالف العبدلاب والفونج في أوائل القرن السادس عشر الميلادى ، حيث كانت السلطة العليا لعمارة دنقس ويليه في المقام عبد الله جماع . وقد قسمت البلاد في عهدهما إلي مشيخات تخول سنار (أو قرى) لكل شيخ سلطات خاصة وتجبى منه الضرائب . [١٩]

هذا ، وإذا استثنينا فترة الحكم التركى (١٨٢٠م – ١٨٨٥م) حيث كان الحكم فيها للأجنبى الذى لم تكن له رغبة في أن يفوض شيئا من السلطة للمواطن ، فلن تبرز أمامنا تجربة وطنية من بعد السلطنة الزرقاء إلا تجربة الثورة المهدية . غير أن المهدية لم تجنح – على أية حال – للنموذج الفدرالي أو لعل ذلك لم يكن في مقدورها ، لقد كان نظام الحكم في المهدية يشبه ما يمكن أن يسمى باللامركزية المحدودة ، إذ قسمت البلاد إلي " عمالات " يقوم على رأس كل منها عامل يهيمن على الجيش والإدارة ويكون المرجع الأعلى لكل الشؤون المحلية وطريق اتصال بين الأهالي والخليفة . [٢٠]

إن هذه " الهيمنة " على الشؤون المحلية بواسطة المركز لم تكن على اتساق مع التراث الإسلامي ذى الطابع اللامركزى الواسع ، كما لم تكن متسقة مع تراث الحكم الوطنى السودانى السابق للمهدية . إن مثل تلك الهيمنة ربما كان مردها إلي الحالة الثورية الانتقالية المضطربة التي لازمت الدولة المهدية ، وربما كان مردها إلي قصور في إدراك الواقع المحلى والإقليمى ، ولكن كيفما كان الأمر فإن العجز عن ابتداع بنية مناسبة للدولة (government structure) قد كان واحدا من العوامل التي أدت لسقوط التجربة المهدية . وقد يضاف إلي ذلك - ضمن عوامل أخرى كثيرة - عدم القدرة على المحافظة على التماسك الداخلى بين المجموعات السكانية التي وإن دخلت في إطار المهدية إلا أن النوازع العرقية والإقليمية ظلت قوية فيها .

أما من بعد المهدية فلم يكن بالطبع في مقدور دولة الحكم الثنائي (١٨٩٩م - ١٩٥٦م) أو في مقدور الحكومات الوطنية اللاحقة أن تتجاوز المركزية المتشددة إلي النظام الفدرالي - لم تستطع دولة الحكم الثنائى أن تفعل ذلك لأن الفدرالية تتناقض مع الهدف الاستعمارى الرئيسى الذى لايتحقق إلا عن طريق الهيمنة المركزية شبه المطلقة ، أما الحكومات الوطنية اللاحقة ، فقد كانت حكومات تسيطر عليها النخب المتعلمة التي لا تستمد مشروعيتها من العمق الجماهيرى ولا تستطيع الاتصال السياسى به ، مما جعلها لا ترى في الفدرالية إلا مطلبا ينادى به بعض الجنوبيين (مؤتمر جوبا عام ١٩٤٧م ولجنة الدستور في عام ١٩٥٧م) لمعالجة مشكلاتهم الخاصة . ولم يكن واضحا لهذه النخب المتحكمة أن المركزية المتشددة - من حيث هى - وسواء ظهرت مشكلة الجنوب أو لم تظهر هى نظام للحكم لايناسب الوضع السودانى ذى التعددية العرقية والثقافية والاتساع الجغرافي المهول . ولذلك فإن معظم المعالجات

الإداريـــة التي وردت في العهد الوطـــني (من الاستقلال حتى نهاية الثمانينـات) – سواء كانت نوعا من اللامركزية المحدودة أو النظام الإقليمي – قـــد كـــانت معالجات جزئية حذرة تهدف لمخاطبة النخب الجنوبية واسترضائها ولـــم تكـن معالجات كلية قائمة على رؤية مستقلة وموضوعية للمجتمع السوداني .[٢١] فكان من نتائج ذلك أن اشتدت المنافسة على السلطة السياسية في (المركز) وأهملـت التنمية الاقتصادية (خاصة في الريف) ، فقاد ذلك بدوره إلي قدر كبـــير مــن اللامساواة (في الفرص والخدمات والعمالة الخ) بيـــن المجموعـــات السـكانية الحضرية المتصلة بالمركز والمجموعات الأخرى التي تبعد عنه ،[٢٢] وتنـــامى الغبن الاجتماعي حتى ان بعض هذه المجموعات قـــد حملـت السـلاح ضـد المجموعات الأخرى كما وقع في إقليم دارفور وفي جنوب كردفـــان (لاواخــر الثمانينات) وكما جرى في جنوب السودان ومايزال جاريا . فصـــارت مشـكلة السودان الرئيسية عندئذ تتمثل في انعدام السلام الاجتماعي والتدهور الاقتصـادى وانعدام الرؤية الكلية ، وقد صارت هذه المشكلة – كما يبـــدو – هـــى الدافــع الأساسي لتحرك القوات المسلحة في يونيـــو ١٩٨٩م ، إذ جـــاءت فـــي بيانـــها إشارات مركزة ومقصودة إلي " النعرات العنصرية والقبلية التي قادت إلـــي أن يحمل أبناء الوطن الواحد السلاح ضد إخوانهم " كما جـــاءت فـــي ذات البيـــان أشارات إلى " إهمال الحكومات المتعاقبة للأقاليم " ، وكيف أدى ذلك لعزلها عـــن العاصمة القومية وعن بعضها ، مع انهيار المواصلات وغياب السياسات القومية وانفراط عقد الأمن .[٢٣] فإذا كانت هذه هى المعالم الرئيسية للمشكلة فمـــا هـــى الرؤية البديلة التي تقدمت بها حكومة الإنقاذ ؟

الفدرالية في عهد حكومة الإنقاذ:

يجدر بنا أن نذكر في مفتتح الحديث عن الفدرالية في عهد حكومة الإنقاذ الوطنى أن اقتراح النظام الفدرالي كصيغة ملائمة لحكم السودان قد جاء في توصيات مؤتمر الحوار الوطنى حول قضايا السلام الذى انعقد بالخرطوم في الفترة من ٩ سبتمبر ١٩٨٩م إلي ٢١ أكتوبر ١٩٨٩م ، إذ جاء في توصيات اللجنة :

" قدرت اللجنة أن حقائق الواقع المتمثلة في اتساع رقعة البلاد ، وضعف أسباب الاتصال ، ورخاوة بناء الأمة السودانية – لتمايز أهلها في الأعراف والثقافة والدين – وواقع التنمية غير المتوازنة ، تستوجب ايجاد شكل للحكم أبعد مدى من صيغة الحكم الإقليمى في استيعاب معطيات التنوع ، وأن النظام الفدرالي هو أقرب الصيغ التي تحقق هذا . " [٢٤]

ولقد كان الفهم السائد بين أعضاء المؤتمر وهم يتقدمون بهذه التوصية أن النظام الفدرالي يعنى في المقام الاول بحل مشكلة المشاركة في السلطة ، واقتسام الدخل القومى ، والتعبير عن التنوع الثقافي ، والهوية ، وعلاقة الدين بالدولة . ولذلك فقد اوصوا أيضا بالتدرج نحو بناء أمة سودانية متماسكة البنيان والوحدات وبتوسيع قاعدة الحكم وبسط الشورى وتهيئة أبناء السودان جميعهم لبناء أقاليمهم وبإقامة الحكم المحلى بما يمكن الجماهير من المشاركة في السلطة ، وبإيجاد معادلة تضمن للأغلبية التعبير عن معتقداتها دون مساس بحقوق المواطنة ، وبإقامة التنمية المتوازنة . [٢٥]

إننا في الواقع لانريد مناقشة تفصيلية لكل هذه النقاط بقدر ما نريد أن ندرجها في نسق الرؤية الكلية التي انطلقت منها حكومة الإنقاذ بعد أن نبين مدى ارتباط تلك الرؤية بالإسلام – وخاصة نموذج فدرالية المدينة الذى شرحنا آنفا .

لقد وردت أول اشارة " لدولة المدينة " في خطاب رسمي للرئيس البشير ألقاه أمام مجلس قيادة الثورة والوزراء بتاريخ ١٩٩١/١/١٣م وقد تقدم حينها بخطة لتطبيق الشريعة الإسلامية والنظام الاتحادى . جاء في ذلك الخطاب :

" عهد المواطنة عندنا يقوم على الولاء للوطن والإخلاص ، فالمسلمون والمسيحيون وغيرهم أبناء وطن واحد هو السودان ، يتولون حمايته ، والذود عنه جميعا ، وينعمون فيه بالأمن ، ويقتسمون خيراته وخدماته . دون تفريق بسبب الدين أو العنصر أو الجهة ، تماما كعهد المواطنة في دولة المدينة الأولى على عهد الرسول ﷺ. " [٢٦]

إن هذه الجملة تحتوى في تقديرنا على المفاهيم المفتاحية في الفلسفة التي تنطلق منها الحكومة في مسألة الفدرالية والإسلام في السودان . فالأرض هي التي تجمع وحدات سكانية متعددة الأديان والثقافات ، و" العهد " هو الذى يوضح الحدود والحقوق بين هذه المجموعات والهدف المشترك هو حفظ السلام الاجتماعى والتدرج نحو بناء أمة واحدة . أما السياسات التي يمكن أن تؤدى لذلك الهدف فهى سياسات لانعرف لها حصرا أحسن مما تقدمت به لجنة الحوار الوطنى المذكورة آنفا ، فقد ألحت هذه اللجنة على ضرورة انتهاج سياسة تحقق المشاركة في السلطة ، واقتسام الدخل القومى ، والتعبير عن التنوع الثقافي ، والهوية وعلاقة الدين بالدولة . ولتحقيق هذه السياسات فقد بادرت الحكومة بإنشاء ثلاثة نظم أساسية في وقت واحد تقريبا هي :

أ. النظام الفدرالي .

ب. النظام السياسى .

ج. النظام القانونى .

متبعة (بصورة مقصودة أو غير مقصودة) نظرية الاعتماد المتبادل

بين النظم interdependence theory التي دعا للأخذ بها عدد من علماء السياسة البنيويين ، والفكرة الأساسية هنا أن المشكل الاجتماعى أكثر تعقيدا من أن يحل بقرار منفصل أو بنظام منقطع عن غيره من النظم ، وإنما يكمن الحل في إيجاد مجموعة من النظم يدعم بعضها بعضا ، كما أن أى نظام يحتوى في داخله على وحدات يؤثر بعضها على الآخر .[٢٧]

فوفقا للنظام الفدرالي قسم السودان إلي ست وعشرين ولاية ، ثم قسمت هذه الولايات إلي نحو من ٥٧ محافظة ثم قسمت هذه المحافظات إلي نحو من ٢٢٠ مجلس . [٢٨] والذى يهم في هذا المجال هو أن المجلس – وهو قاعدة الهرم الفدرالي ينتخب من عضوية المؤتمر الأساسى الذى هو قاعدة النظام السياسى . فالنظام الفدرالي والنظام السياسى ينبثقان – إذن – من اجتماع عام يتم في الوحدة الجغرافية الدنيا التي تتوطنها أصغر التجمعات السكانية ، أى من الاجتماع الذى يضم " كل المواطنين في الحى أو القرية أو الفريق من الذين تنطبق عليهم شروط الأهلية ."[٢٩]

إن هذا الاجتماع القاعدى المفتوح قد عرف في قانون اللجان الشعبية لسنة ١٩٩٢م بأنه "المجموعة المتجانسة من المواطنين الذين تربط بينهم وشائج أسرية أو اجتماعية أو مكانية في المجلس الريفي ، وفقا للتقسيم الإدارى الصادر بذلك من المجلس" (٣٠) وواضح من هذا التعريف أن الروابط الأسرية والعشائرية معترف بها ومرغوب فيها ولكن وحتى لاتكون الوحدة القاعدية هى مجموعة مغلقة على أعضاء قبيلة واحدة أو طائفة بعينها فقد احتفظ القانون للمجلس المحلى (ولمجلس الولاية) بحق ثابت في وضع وتقسيم هذه الوحدات بحيث تبقى العلاقة المكانية (أرض الوطن) هى التي تنشئ حق المواطنة وليس الانتماء العرقى أو الدينى . إن مثل هذا الترتيب قد يوفر جدلا كثيرا حول

علاقة الدين بالدولة من جهة ، وحول علاقة القبيلة بالدولة من جهة أخرى . فالدين (الإسلامى خاصة) لايشترط على المنتمين إليه أن ينحازوا إلي صعيد واحد من الأرض يكون خالصا لهم من دون الناس ، كما أن القبيلة لايسمح لها - إداريا - أن تستحوذ بصورة كلية على الأرض وتعزل منها الآخرين . وهذا يعنى - ضرورة - أن الوحدة القاعدية للنظام الفدرالي وللنظام السياسى هى وحدة متعددة الأعراق والديانات .

ولكن أليس من الممكن أن يقود مثل هذا التعدد إلي الاحتراب القبلى او الطائفي ؟ اليس من الممكن أن تثور مسائل تتعلق بالهوية والثقافات الخاصة ؟ إن كل ذلك وارد بالطبع ، بل إن ورود مثل هذه الأسئلة هو الذى استلزم أن يدخل الجميع في " عهد مواطنة " يرتكز عليه النظام القانونى للدولة ، فتكتمل بذلك النظم الثلاثة الرئيسية التي يقوم عليها المجتمع والدولة - أى النظام الفدرالي والنظام السياسى والنظام القانونى . فيكون " عهد المواطنة " هذا بمثابة الميثاق الأساسى الذى يحتوى على المبادئ الكلية التي يقوم عليها المجتمع وتعبر عنها الدولة .

ووفقا لهذا القصور فإن هذه النظم الثلاثة ستكون بالفعل نظما قائمة على مفهوم الاعتماد المتبادل ، فالنظام الفدرالي مثلا سيكون عديم الجدوى ما لم يكن النظام القانونى قابلا لوجود سلطات تشريعية متعددة بتعدد البيئات والاوضاع الثقافية المحلية ، كما أن كلا النظامين سيكونان مصدر تفتت ما لم يدعمهما نظام سياسى يراعى وحدة الهدف ووحدة الوطن ووحدة الأمة . دون إغفال للموازنة بين القيم الكلية الجامعة وحاجة اللامركزية الإدارية والثقافية .

إن هذا يعنى من الناحية العملية :

اولا : أنه بدلا من وجود سلطة تشريعية واحدة في المركز فسينشأ في داخل

النظام القانونى عدد من السلطات التشريعية تتناغم مع الوحدات اللامركزية المتدرجة التي توجد بداخل النظام الفدرالي .

ثانيا: إن تعددية السلطات التشريعية ستتيح مجالا واسعا لتعددية القانون بحيث يمكن للأقليات العرقية أو الدينية أن تخص بقانون أو تستثنى من القانون العام بلا إكراه أو وصاية .

ثالثا: إن الوحدة القاعدية للنظام الفدرالي والسياسى هى وحدة منفتحة أفقيا – لتضم قرابات العرق والمكان – ولكنها مترقية رأسيا لتتدرج في قرابات المهنة والوطن والأمة .

رابعا: إن ملازمة النظام السياسى للنظام الفدرالي وتدرجه الهيكلى معه سيوفر آلية مناسبة تمكن المواطنين من إخضاع المجالس المحلية لتقوم بواجباتها الخدمية والتنموية ، كما تمكنهم من الصعود للمشاركة في السلطة على المستوى القومى فيشاركون بذلك في عمليات التخطيط القومى للتنمية وفي توزيع الثروة القومية .

خاتمة:

لعل هذا الوصف المقتضب لملامح النظام الفدرالي في عهد حكومة الإنقاذ الراهنة يمكننا من تحديد الرؤية الكلية التي ينطلق منها المشروع السياسى جميعه ومن تحديد المواضع العديدة التي يلتقى فيها مع نموذج صحيفة المدينة التي استعرضناها في صدر هذا المقال . إن الأشكال والوسائل التي عبرت عنها صحيفة المدينة قد تخلى عنها ولكن جوهر الوثيقة قد وظف توظيفا كاملا ، إذ لوحظ مثلا أن العهد بين المهاجرين والأنصار واليهود في يثرب قد صار هو عهد المواطنة في الدولة السودانية المعاصرة ، كما لوحظ أن إعطاء اليهود وضعا دينيا وثقافيا وإداريا مميزا في صحيفة المدينة قد استفيد منه في مبدأ

تعدديــة القوانين وجواز أن تستثنى الأقليات الدينية من تطبيق أحكام الشــريعة الإســلامية . ولوحــظ ثالثا أن التحوير الذى أدخلــه الرســول ﷺ على القبيلة – بإدراجها في الولاء الإسلامى العام – قد استفيد منه أيضا ، فصار الحــى أو الفريق او القرية بمثابة " الربعة " التي تحدثت عنها الصحيفة بعد أن توسع فــي تحديد الاختصاصات والصلاحيات وصيغت في شــكل قانون مفصل .

إن مثل هذا الاقتباس من النموذج الإسلامى والاجتهاد في تطويره والعمــل على الاستفادة منه في حل بعض المشكلات المجتمعية المعاصرة قد يمثل إضافة حقيقية في تجارب الحركة الإسلامية المعاصرة لأنه يوضح بصـــورة عمليــة مباشرة ما إذا كان من الممكن أن يكون الإسلام " حلا " للمشــكل الاجتمــاعى السياسى المعاصر أم عامل تعقيد كما ينظر إليه البعــض ، علــى أن مجــرد الاقتباس من نموذج صحيفة المدينة قد لا يكون ضمانا لنجاح التجربة السودانية ما لم تظل عملية الاجتهاد مستمرة في جانب الفكر الإسلامى ، وما لــم تظــل عملية التعديل والتطوير والتحوير مستمرة في جانب البنى التحتيــة للمجتمــع السودانى .

إن من أكبر المشكلات التي قد تعيق تجربة الفدرالية الإسلامية في حالــة السودان الراهنة هو ألا تقوى القدرات التنظيمية والاقتصادية والبشــرية علــى مستوى الوحدات القاعدية على الاطــلاع بالمهام التي يلقيــها عليــها النظــام الفدرالي ، فتنزلق هذه الوحدات الهشة في الأطر العشائرية والقبلية القديمــة ، أو تختطفها مراكز النفوذ الاقتصادى الخاص فتكون بذلك بوابة للفســاد السياســى والفشل الإدارى . إن هذا يقتضى من الناحية العملية جهدا ثقافيا مكثفــا حتــى كأنى أكاد أقول إن نجاح مثل هذه العملية يحتاج " لثورة ثقافية " .

الاحالات المرجعية

١. لقد كان القانون السائد في بريطانيا أن كل الأرض هى ملك للتاج ، ولذلك فقد صارت ملكية الأرض هى القاعدة التي يقوم علىها التميز السياسي والاجتماعي انظر :

Encyclopedia Britannica, Vol . 13, p . 800

أما السودان فقد شهد هذه الظاهرة في عهد الممالك المسيحية ، فالملك هو " صاحب الأرض والشعب كله عبيده" كما ورد في قول ابن سليم الذى اورده المقريزى . انظر المقريزى ، المواعظ والاعتبار ، ج ١ ص ١٩٣ ، بولاق ، ١٢٧٠هـ .

٢. محمد الخضري ، أصول الفقه ،الطبعة الثانية ، المكتبة التجارية الكبري ، شارع محمد على ، مصر ، ١٩٢٣ ، ص ٤٣٧ .

انظر :

٣. John D . Lees, The Political System of the United States, London, pp . 49-50.

Encyclopedia Britannica, op . cit.

٤. أنظر كذلك : Encyclopedia Britannica, op . cit . , p 9 & p. 134.

٥. الواقدى ، كتاب المغازي ، تحقيق الدكتور مارسدن جونس ، مطبعة جامعة أكسفورد .

٦. النص الكامل للوثيقة يوجد في ابن هشام ، سيرة النبى ، تحقيق مصطفي السقا وآخرين ، ج ٢ ، مطبعة مصطفي البابلى الحلبى ، ١٩٥٥م ، ص ٥٠١ - ٥٠٤ .

٧. أنظر : Carl Brockelman, History of the Islamic Peoples, Routledge and Kegan Paul, London 1949, p . 5.

٨. ابن خلدون ، تاريخ العلامة ابن خلدون ، ج ٢ ، دار الكتاب اللبنانى ، بيروت ، ٨٢٤ .

٩. ابن سعد ، الطبقات الكبرى ، ج ١ ، بيروت دار صادر – ١٩٥٧م ، ص ٢٩١-٣٥٩ .

١٠. ابن خلدون ، مصدر سابق ، ص ٧٠٣-٧٠٤ .

١١. ابن سعد ، الطبقات الكبرى ، ج ٢ ، ص ١٦٥ .

١٢. المصدر نفسه ، ص ١٦٦-١٦٧ .

١٣. المسعودي ، مروج الذهب ، ج ٢، دار الاندلس للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٦٥م، ص ٣٢ .

١٤. للتوسع في هذه النقطة انظر ، د. التجاني عبد القادر حامد ، " رؤية قرآنية لفلسفة السياسة " ، ورقة غير منشورة قدمت في ندوة إسلامية المعرفة ، جامعة الجزيرة ، فبراير ١٩٦٤م ، ص ١٨-١٩ .

١٥. الطبري ، جامع البيان ، ج ٥ ، المطبعة الكبري الأميرية ببولاق مصر ، ١٣٢٦هـ ، ص ٥١ .

١٦. مصطفي محمد مسعد ، الإسلام والنوبة في العصور الوسطى ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٦٠م ، ص ٨٣ .

١٧. المصدر نفسه ، ص ٨١ .

١٨. المصدر نفسه ، ص ٨٩ .

١٩. مكى شبيكة ، السودان في قرن ، لجنة التأليف والترجمة والنشر ، القاهرة ، ١٩٥٧م، ص ١ – ٢ .

٢٠. المصدر نفسه ، ص ٢٥٨ .

٢١. راجع مداولات مؤتمر جوبا في : Beshir Mohammed Said, The Sudan : Crossroads of Africa, London, 1965, pp. 46-71.

٢٢. انظر : تقرير مكتب العمل الدولى التابع للأمم المتحدة بعنوان :

Employment and Economic Reform : Towards a strategy for the Sudan.

Report of a mission financed by the United Nations Development Programme and organized by the International Labour Office (ILO),

August-September 1986, p . 119.

٢٣. الرئيس عمر حسن أحمد البشير ، البيان الاول لثورة الإنقاذ الوطنى ١٩٨٩/٦/٣٠م ، الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، جمهورية السودان ، خطب وكلمات السيد/ الفريق عمر حسن أحمد البشير .

٢٤. مجلس ثورة الإنقاذ الوطنى (اللجنة السياسية) ، مؤتمر الحوار الوطنى حول قضايا السلام في السودان ، الخرطوم ٩ سبتمبر - ٢١ أكتوبر ١٩٨٩م ، دار الأصالة للصحافة والنشر الخرطوم ١٩٩٠م ، ص ٢٠١ .

٢٥. المصدر نفسه ، ص ٢٠٢ .

٢٦. الرئيس عمر حسن أحمد البشير ، خطاب أمام مجلس قيادة الثورة والوزراء :خطة تطبيق الشريعة الإسلامية والنظام الاتحادى ، الأمانة العامة لمجلس الوزراء - جمهورية السودان ، خطب وكلمات السيد/ الفريق عمر حسن أحمد البشير خلال الفترة ، اول يناير ١٩٩١ - ٣٠ يونيو ١٩٩١م ، ص ٣٢ . وأنظر كذلك :

Dr . Ghazi Salahuddin Al-Atabani, the Sudanese State Minister for Political Affairs, "Sudan's Experience in Religious Tolerance", a paper presented in the Inter-Religious Dialogue Conference, Khartoum, 8-10 October 1994, p . 3.

٢٧. انظر على سبيل المثال :

Gabriel A . Almond and G . Bingham Powell, (eds .), Comparative Politics Today, A World View, 4th ed . USA, 1988, pp . 5-10

٢٨. للإلمام بتفاصيل هذا النظام انظر : رئاسة الجمهورية ، (ديوان الحكم الاتحادى) ، دليل الحكم الاتحادى ، الطابعون : معامل التصوير الملون السودانية ، فبراير ١٩٩٤ .

٢٩. المصدر نفسه ، قانون اللجان الشعبية ، ص ١٠١ .

٣٠. المصدر نفسه .

الحكم الفدرالي واختيار النظام السياسي

إسماعيل الحاج موسى

للإجابة على السؤال عن ماهية وصلاحية الصيغة السياسية للحكم في أى مكان ، لابد – بداية – من التحليل لشكل ومحتوى الصيغه السياسية . وقبل ذلك وفوق ذلك – لابد من فحص وتحليل الموقع الجغرافي والوضع التاريخى والخلفيه الحضارية والثقافية والتركيبة الاقتصاديه والاجتماعية .

وعندما نعمد لتقرير أو تقويم أى صيغه سياسيه للحكم لابد أن السؤال الاساسى هو ، إلي أى مدى استطاعت او تستطيع هذه الصيغة أن تخلق المناخ المناسب وتوفر الظروف المناسبة لخدمة القضية الاساسية للوطن . ومن هذه القضايا في السودان – على سبيل المثال – الوحدة الوطنية ، التنمية ، التوازن في توزيع الثروة والسلطة ، التأصيل ، هلم جرا ... فالصيغة السياسية ليست غاية – في حد ذاتها – وإنما هى وسيله إلي غاية .

فالسياسة تظلل سماء ، كل جانب من جوانب الحياة الإنسانية في اتساعها وشمولها ، ذلك أنها في مفهومها العريض ، تعنى فن إدارة وتصريف شئون الناس والمجتمعات . ولا يستطيع أحد – حتى وإن إراد وتمنى– أن يجعل للفكر ممارسة في النظرية والتنظيم بعيدا عن واقع الناس . ولا أن يرسم بسيناريوهات " افلاطونيه " أو " فارابية " ماهية وحقيقة السياسة . فهذا غير وارد تاريخيا وواقعا وغير ممكن فلسفة وفكرا . وكل صيغ الحكم المطبقة في الشرق والغروب أو في مكان من هذه الكرة الارضية لم تسقط من السماء كقطرات الغيث كما لم تنبتها الأرض كحبات السوسن . وإنما هي من جهد الناس واجتهاد العقول .

وليس هناك الان ، كما لم تكن هناك في الماضي أية صيغة سياسية للحكم يمكن أن تعتبر نموذجا احسن وامثل وأعلى يصلح للتنفيذ والتطبيق في كل مكان وزمان وفي كل الظروف وكل الدول ، ففي مسألة الحكم هذه ليست هناك أبدا مفاتيح للحقيقة المطلقة يمكن أن يستظل بها كل الناس في كل الأوقات كمصدر سرمدي للظل والثمر . ولكن هناك أطر عامة تعمل وتعتمل فيها الصيغة السياسية وهي إطار الجغرافية كبعد مكاني وإطار التاريخ كبعد زماني وإطار الثقافة كبعد حضاري .

لهذا كانت الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية وأعقبت نيل كثير من أقطار العالم الثالث للاستقلال فترة تجريب واسع جريء في العالم الثالث بصفة عامة وفي إفريقيا بصفة خاصة .. حيث أسست الصيغة السياسية للحكم في معظم الأقطار المستقلة على اجتهاد كبير حاول أن يرتكز على مميزات وخصائص المجتمع النامي وأن يستوحي طموحات إنسانية . فرأينا أثر هذا الاجتهاد في تجارب عبد الناصر ونكروما وكيتا وسيكتوري ونايريري وغيرهم .

فقد كانت مرحلة الستينات هي مرحلة الانعتاق والتحرر الوطني مما اقتضى أن تختط دول العالم الثالث لنفسها وبنفسها طرقا خاصة بها للتقدم وأساليب خاصة للحكم وأن تركز على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للخروج من وهدة التخلف . ولأن العالم الثالث يعيش في ظروف تاريخية ووضع جغرافي وخلفيه حضارية تختلف تماما عن ظروف ووضع وخلفية العالم المتقدم ، فقد حاول كل واحد من هؤلاء الزعماء الأفارقة أن يجتهد في اتجاه إبداع صيغة تلائم مجتمع بلاده وتناسي الخصائص التي يتميز بها . فشهدت القارة الإفريقية

تجارب عديدة متنوعة نجح بعضها وأخفق البعض الآخر وتــأرجحت تجارب أخرى بين الفشل والنجاح .

والسودان بسبب موقعه الجغرافي في قلب إفريقيا ، نافذة لها علــى العالم العربي ويعتبر قاعدة العالم العربي وعمقاً له في إفريقيا ، وبمســاحته الشاسـعة (مليون ميل مربع) ، ومع حدود عديدة طويلة تتلامس في الخطوط وتتداخل فــي القبائل وتتماثل في نمط الحياة مع ثمانية اقطار. وبسبب وضعه الديمغرافـــي ، (اذا كان السكان على قلتهم يتبعثرون فوق هذه المساحة على كبرها) ، وبسـبب خلفيته التاريخية الحافلة كان واقعه الثقافي فريدا يتميز بالتعدد في التنوع . ففـي السودان ما يقارب ستمائة القبيلة .. ولقد أدت عوامل عديدة منها كبر المســاحة وصعوبة المواصلات وضعف الخارطة التعليمية ، أن تتعمــق روح العصبيـة القبلية . وقد كانت وظلت القبيلة واحدا من أهم وأخطر عوامل الشتات والتمـزق في مجال الحكم والسلطة في إفريقيا وقد كانت السبب الاول لمعظــم الحـروب الأهلية والقلاقل السياسية التي اشتعلت نيرانها في أماكن مختلفة من القــارة . إلا أن هذا العامل يبدو أكثر حدة وعمقا في السودان بعد أن لعب الاســتعمار دورا سياسيا في تعميقه وترسيخه ليطيل من عمر بقائه من خلال أضعــاف إصـرة الوطنية الكبرى . وحتى النعرات الجهوية العديده التي ظهرت في أنحاء مختلفـة من السودان – قبل وبعد الاستقلال – والتي انطلقــت مــن الاحســاس بـالغبن الاجتماعي والحيف الثقافي والظلم السياسي الذي اولدته مركزة السلطة والــثروه كان لروح القبيلة المتأصلة دور كبير في تغذيتــها وتعميقــها ..!! وقـد رمـت العصبية الطائفية والقبلية بظلال داكنة في الساحة السياسية الســودانية فتلونـت الحياة السياسية بالولاءات الضيقة غير الموضوعية وأصبح الولاء لزعيم القبيلـة أو الطائفية وليس للوطن الواحد الكبير.!!

لقد عمد وعمل الاستعمار على تكريس الانفصال والعداء بين الجنوب والشمال وعمدت الطائفية على إبقاء وتعميق التجزئة ، فكل صاحب سلطان كان يري ضمان استمرار واستقرار سلطانه في الاحتفاظ بالجزء متصارعا متناحرا مع الجزء على حساب الكل ، فقد لعبت الزعامات الطائفية دورا كبيرا في تعميق وتوسيع الشروخ في جدار الوحدة الوطنية .

فقد نشأت في السودان طائفتان كبيرتان – الأنصار والختمية – استمدتا جذورهما من طرق صوفية قديمة ، ولأن الطرق الصوفيه أسهمت اسهاما مشهودا ومقدرا في نشر الإسلام في السودان ولأن دورها اقتصر تقليديا في مجالات الدين ، فإن طائفتي الأنصار والختمية قد اضطلعتا – في مستهل تكوينهما – بدور كبير في تجميع الناس وفي التأهيل الديني والاجتماعي . ولكن بمرور الزمن ، وربما من منطلق الطموح الزعامي وبتحريض سافر أو مستتر من قبل دولتي الحكم الثنائي أوغلت زعامات الطائفتين في العمل السياسي وكان دخولهم في السياسة بهذا الشكل السافر العميق سببا في إحداث هذه الشروخ في جدار الوحدة الوطنية منذ الاربعينات . خاصة وأن الاحزاب الكبيرة في السودان هي في حقيقتها وجوهرها واجهات سياسية لطوائف صوفية . فالأحزاب الكبيرة في السودان ارتكزت أساسا وتماما على الطائفية وقد حملت معها في ممارساتها وحركتها في الساحة السياسية كل الأدوار التقسيميه والاستغلالية التي تميزت بها .

ومن ثم ، فإنه إلي جانب البنية الاقتصادية الهشة ومع الخارطه التعليمية الضعيفة وبالاضافة إلي هذه الخلفية الثقافية التي تجعل من السودان لوحة صارخة الألوان ، تجيء عوامل الطائفية والقبلية لتصعب من مهمة الحكم المركزي . وسأجعل مدخلي إلي هذه الدراسة مسحاً عاماً سريعاً وموجزاً للتاريخ

والتراث والواقع الثقافي .

لقد ظلت مساحة السودان الشاسعة وموقعه الجغرافي الاستراتيجي ، ساحة للتفاعل والانصهار عبر التاريخ لكثير من ثقافات المنطقة . وقد اصبحت للثقافة السودانية سمات ومواصفات موضوعيه امتدت عبر الزمان منذ العصور الأولي قبل مجيء المسيحية وقبل قدوم الإسلام وتواصلت حتى يومنا هذا ، كما امتدت عبر المكان من تخوم الكنانة إلي سواحل البحيرات الاستوائية . ومن شواطي البحر الأحمر إلي قلب إفريقيا ومن التفاعل الجدلي بين خصائص المكان ومتغيرات الزمان على امتداد القرون والعقود التي خلت تبلورت الثقافة السودانية في مؤسساتها وقيمها وانماط سلوكها في الشكل المتعدد المتنوع الذي نراه .

التاريخ

منذ قديم العصور نشأت العديد من الحضارات القديمة على ضفاف نهر النيل وسواحل البحر الأحمر وامتدت بمثابة جسور بين افريقيا والعالم القديم ، ثم دخلت المسيحية إلي السودان في القرن السادس عشر وانتشرت في شماله على ضفاف الوادي فقامت ممالك النوبة وعلوه التي افل نجمهما مع استمرار الهجرات العربية ولكنها لما غربت شمسها خلفت مسحة باقية وآثار بصمات فوق العديد من القيم والعادات والممارسات . وبعد الإسلام تدفق العرب عبر البحر الأحمر من الشرق وعبر مصر من الشمال كما جاءوا من شمال غرب إفريقيا . ومنذ القرن الخامس عشر بدأت تستحكم حلقات الثقافة العربية الإسلامية حتى ظهرت السلطنات الإسلامية في العبدلاب والفونج والمسبعات والفور . كل هذه كان يحدث في موجات تتفاعل ، يندثر منها ما قد يندثر ويبقى منها ما يبقى ويتشكل البعض بالبعض .

كل هذه الحضارات التي تتالت على أرض السودان قد اسهمت كلها – بلا استثناء – في تكوين الشخصية السودانية ، فاصبح السودان العربي الإفريقي هو

تجسيد لكل تاريخ وتراث السودان . فقد ظل السودان بؤرة استقطاب بشري للعديد من المجموعات السكانية من القبائل والاجناس من حول كل حدوده المديدة العديدة ومنذ سحيق الازمان ، توافدوا لاسباب الزراعة أو التجارة أو العلم أو غيرها . جاءوا بثقافاتهم المحلية التي تعايشت وتفاعلت مع الثقافات المحلية التي وجدوها فوق أرض السودان .

الواقع الثقافي:

لأن الواقع الثقافي يتحدد عادة بالنظر إلى الميراث التاريخي لرقعة الأرض والموقع الجغرافي والامتزاج السلالي والتفاعل الفكري والثقافي بين المجموعات السكانية ، أي بعوامل الجيوبولتيك والديمغرافي والانثربولوجي والحضارة . فالإنسان السوداني ، بسبب هذا التاريخ قد أصبح حصيلة التمازج بين الثقافة العربية الإسلامية والموروث الإفريقي . فقد امتزجت العروبة بالموروث الإفريقي وتزاوج الإسلام مع الثقافات الديانات المحلية لخلق هذه الحصيلة السودانية .

وقد تفاوتت نسب الموروث المحلي في الثقافة العامة ونمط الحياة من منطقة إلي أخرى . فهى كجهات وقبائل ضعف فيها التأثير العربي الإسلامي مقارنة بغيرها كما هو الحال – مثلا – في الغرب عند النوبة وفي جنوب السودان .

صيغة الحكم:

بسبب الخلفية التاريخيه التي استعرضناها بإيجاز ، والتي جعلت من السودان بؤرة استقطاب بشري تدفقت إليها الموجات السكانيه تعتمل وتتفاعل ويتشكل بعضها ببعض في ساحة وسيعة رحبة للتفاعل .

وبسبب التركيبة الثقافية التي أفرزها هذا التاريخ ، والتي جعلت من السودان لوحة تتعدد وتتمازج فيها الألوان وتتداخل وتتمازج فيها الظلال نشأت

الحاجة الدائمة والملحة لصيغة الحكم التي تلبى احتياجات كل هذا التنوع والتعدد في الثقافة ونمط الحياة .

اندلع الصراع العرقي والجهوي في أحيان كثيرة في أماكن متعددة بسبب سوء توزيع الموارد الطبيعيه بين الأفراد والجماعات ، وبسبب عجز السلطة المركزية وإخفاقها في التوزيع العادل للثروة القومية وفشلها في توسيع قاعدة المشاركة في السلطة السياسية مما أولد الشعور بالغبن والحرمان . ومن هنا كان الإحساس بالحاجة أحيانا لتأسيس تكوينات جهوية . ومن هنا كانت المناداة المستمرة والملحة باللامركزية التي تصاعدت من الحكم اللامركزي إلي الحكم الإقليمي ثم الحكم الفدرالي .

الاستعمار واللامركزية الإدارية والسياسية :

لقد كان الاستعمار الانجليزي – وهو يحكم السودان – راغبا في كل المركزية . مرغما على بعض اللامركزية . الرغبة في كل المركزية نابعة من حاجته لاحكام قبضته على كل أجزاء الوطن والتأكد من استتباب الأمن وضمان سير الأمور بالهدوء المطلوب والاطمئنان على توافر الاستقرار الذي يكفل له تحقيق غاياته من الاحتلال . فهذه المطامح والأغراض كانت تجعل الاستعمار يحرص على مركزية السلطة حتى يستجمع ويهيمن على أعنة الصلاحيات والسلطة في المركز ومن ثم يسهل عليه متابعة الأمور والمسائل كافة ومراقبتها وتوجيهها .

ولكن طبيعة السودان بوسع مساحته وتنوع ثقافات مجموعاته السكانية وصعوبة مواصلاته وضعف اتصالاته كانت ترغم الادارة البريطانية على توخي وتطبيق أشكال طفيفة من اللامركزية وتفويض بعض الصلاحيات – بالحاجة والضرورة لا بالرغبة وطيب الخاطر ، وذلك من أجل تسهيل الأمور . فقد كان هذا الوضع الجغرافي والديمغرافي للسودان وهذه الخلفية الثقافية والحضارية

وهذه التركيبة الاقتصادية والاجتماعية ماثله دائما في أذهان الحكام عند التفكير في أشكال من المركزية مع بعض رتوش خفيفة للامركزية الضرورية .

فعلى سبيل السلطة الكلية وعلى مستوي المركز كان الاستعمار يحس بحاجته لحكم مستقر وقوي . وقد كان يعرف ما يتميز به الإنسان السوداني – على مستوي الخاصة والعامة – من حس سياسي عام عال . ولذلك حاول الاستعمار البريطاني دائما أن يسعى لخلق تكوينات تهييء بعض أشكال المشاركة للسودانيين ، مع ضمان بقاء سلطة القرار النهائي في يد الحاكم البريطاني فكان أن صدر قانون المجلس الاستشاري عام ١٩٤٣م حيث تم فيه تعين أعضاء يمثلون مديريات الشمال الست وقد قاطعته وناهضته القوي الوطنية لأن صلاحياته كانت ذات طابع استشاري محض ولأنه استبعد أهل الجنوب عن الشمال ، ثم لأنه جاء باكمله عن طريق التعيين . ومن ثم لم تعش التجربة طويلاً ، وفي عام ١٩٤٦م اصدر الحاكم العام قرارا بقيام مؤتمر إدارة السودان ليدرس كيفيه إسهام السودانيين في إدارة أمور بلادهم بصورة أفضل من صورة المجلس الاستشاري المرفوضة وقد أوصى هذا المجلس بقيام الجمعية التشريعية التي كانت بمثابة التجربة الثالثة التي قامت عام ١٩٤٨م حيث وافقت الحكومة البريطانية على توصية الحاكم العام بإنشاء جمعية تشريعية ومجلس تنفيذي وقد تكونت الجمعية من أغلبية منتخبة وأقلية معينة وقد قاطعها مؤتمر الخريجين واصطدمت أيضا بمقاومة من القوى الوطنية ، واستمرت أربعة أعوام بلاحس ولا حياة .

وفي عام ١٩٥٣م كونت لجنة انتخابات برئاسة سكومارسون – بعد قرار الحكم الذاتي – وأجريت الانتخابات في عام ١٩٥٣م لتجييء أول حكومة وطنية لتحقق السودنة والجلاء وتعلن الاستقلال عام ١٩٥٦م .

أما على سبيل السلطة الجزئية وعلى المستويات المحلية والطرفيه فقد عمد الاستعمار إلي بعض محاولات اللامركزية . ففي عام ١٩٢١ م صدر قانون الإدارة الأهلية الذى طبق عام ١٩٢٦م وهو قانون استوحى صيغة المشاركة الإدارية التي طبقها الاستعمار البريطاني في نيجريا الشمالية ، فقد تم منح زعماء القبائل بعض السلطة الإدارية والقضائية . قصد الاستعمار البريطاني أن يضمن بذلك الاستقرار على مستوى الاطراف ، وقد وجد أن زعماء القبائل بحكم وضعهم ومكانتهم وسط أهلهم وذويهم وعلى رأس التكوينات الاجتماعية الشمولية هم الأقدر على تصريف بعض المهام الإدارية والقضائية بصورة تعبر عن توزيع السلطات وتحقق الاستقرار للمواطن في الأطراف على المستوى المحلي وللحاكم في المركز على المستوى القومي .

ولعل هاجس اللامركزية الطفيفة الضرورية هذه لدى سلطات الاستعمار هو الذى جعل مجلس الحاكم العام يوصي في عام ١٩٢٤م ، بإصدار قانون للحكومة المحلية لتأسيس نظام مجالس للمدن والمديريات ولم يتسنى لهذا القانون أن يرى النور إلا عام ١٩٣٧م ، وقد ارتكز أيضاً على التركيبة القبلية .

ففي عام ١٩٣٧م ، صدرت ثلاثة قوانين للحكم المحلي في محاولة لتوسيع قاعدة المشاركة في الحكم الإداري وهى قانون الحكومة المحلية للبلديات الذى يسري على المدن الكبيرة ، وقانون الحكومة المحلية للمدن الذى يسرى على المدن الأقل تعقيدا من مدن البلديات وتلاها قانون مجالس المديريات .

وبناء على تقرير وتوصيات الدكتور مارشال – الخبير البريطاني – حول سياسة الحكومة في مجال الحكم المحلي ، صدر قانون الحكومة المحلية

لسنة ١٩٥١م الذى قامت بموجبه مجالـس محليـة بسلطات كبيرة وميزانيـات مستقلة .

الاستقلال واللامركزية :

بعد الاستقلال ظلت النظم الوطنية المتعاقبة تفكر وتجرب أساليب مختلفـة للامركزية الإدارية في الحكم . قصور قانون الحكـم الشـعبي المحلـي سـنة ١٩٧١م، بديلاً لقانون الحكم المحلي لسنة ١٩٥١م وبموجـب هـذا القانـون توسعت ، إلي مدى كبير ، قـاعدة المشـاركة الشـعبية ، عـدداً ونوعـاً ، وتضاعفت ، بقدر كبير جداً ، الوحدات الإدارية على مستوى المديريـات وفـي المديريات وفي عام ١٩٧٤م أعيد تقسيم المديريـات لتقصـير الظـل الإداري فتضاعف عددها ليبلغ سبع عشرة مديرية ومعتمدية واحدة .

وجاء قانون الحكم الذاتي الإقليمي في الجنوب عـام ١٩٧٢م ، كتجربـة جديدة متقدمة في طريق اللامركزية بتوقيع اتفاقية أديس أبابا فأصبحت المديريات الجنوبية الثلاث تتمتع بالحكم الذاتي في إطار السودان الموحد وكفل لـها هـذا القانون إنشاء أجهزة تشريعية وتنفيذية مستقلة تجيىء بالانتخـاب . وفـي عـام ١٩٨٠م ، صدر قانون الحكم الإقليمي الذى قسم السودان إلي خمسة أقاليم وفـي عام ١٩٨٣م ، قسم الإقليم الجنوبي إلي ثلاثة أقاليم .

وقد كانت كل تلك القوانين وكل تلك التجارب في الحكم وفي أشكال السلطة الإدارية والسياسية تمثل محاولات للاستجابة للأصوات الجهوية العديـدة التـي ارتفعت تحتج على مركزية السلطة وتطالب بتوزيع أعدل للسـلطة والـثروة ، وتمثل أيضاً محاولة تجاوب مع تطلعـات الأقاليم في ممارسـة المزيـد مـن الصلاحيات والسلطات السياسية والثقافية وفي الحصول على نصيب أعدل فـي الثروة وفرص أكبر وأكثر في الحكم .

وهكذا تدرج الأمر حتى جاء المؤتمر الوطنى للحوار حول قضايا السـلام

عام ١٩٨٩م ، ليقر مبدأ تطبيق الحكم الفدرالي كضرورة لتصاعد محاولات اللامركزية في السودان .

لقد كان واضحا على مر تاريخ السودان - أن الاستعمار ، قديمه ، وحديثه قديمه بأساطيله وسطوته وأسلحته واحتلاله للأرض واذلاله للناس وحديثه بأدواته المتقدمة في الاتصال والمواصلات وقنوات وأدوات الإعلام والثقافة وتسلله واستلابه السياسي والثقافي قد حاول إحداث العديد من الفتوق في نسيج الثوب القومي ، وحاول أن يعمق النعرات القبلية والطائفية والجهوية والمذهبية وكل أشكال الشتات والفرقة والتمزق ليطمس معالم ثقافتنا الموحدة وليفرق بين شعوبنا . وهو ما حاول وسعى لعمله في كل مكان ولكن مهمته في السودان كانت أسهل في هذا الصدد بسبب التركيبة الثقافية التي تحدثنا عنها .

وللأسف لم تفعل الحكومات الوطنية - بعد الاستقلال - الكثير الجاد لسد هذه الثغرات وردم الهوات ورتق هذه الفتوق .. هذا إذا لم تزدها - في الحقيقة والواقع اتساعا وعمقا .

لقد كان هناك الصراع الذى وصل إلي حد الاقتتال بين بعض أهل الجنوب وفصائله وبين الحكومة المركزية وقد أشعلت نيران هذا الاحتراب وأزكت اواره سياسات الاستعمار الذى طبق عام ١٩٣٢م ، " سياسة المناطق المقفولة " بحسبان وبدعوى أن جنوب السودان يمثل إقليماً متميزاً عن باقى السودان ثقافيا وحضاريا واقتصاديا . وقد ادعى المستعمر في تبريره لانتهاج تلك السياسة مبررات عدة ولكن كان المقصود - في النهاية - ايصاد الباب أمام المؤثرات العربية الإسلامية .

وقد ورد ذلك جليا في المذكرة التي وجهها السيرماك ما يكل في يناير ١٩٣٢م إلى الإداريين البريطانيين والتي أوردها الدكتور جعفر محمد على بخيت

في كتابه " الإدارة البريطانية في السودان " . وكما رأينا فإن الاستعمار إمعانـا منه في توسيع وتعميق الهوه بين الشمال والجنوب كان قد انشأ عـام ١٩٤٣م المجلس الاستشاري لشمال السودان وتعمد فيه إبعاد الجنوبيين بحجة أنهم غـير مؤهلين للعمل السياسي وقتها .

وسياسة المناطق المقفولة كانت بدأت – حقيقة – منذ عام ١٩٧٢م ، حيث نقلت القوات الشمالية من الجنوب وتضمن تقرير ملز عام ١٩٢٧م ، توصيات تدعم وتعمق الفصل بين جنوب السودان وشماله .

أثرت – حتما – سياسية المناطق المقفولة في إحداث القطيعـة المطلوبـة والمخططة بين أهل الشمال وأهل الجنوب بعد انعدام التواصـل ، ولـهذا كـان طبيعيـاً أن نسمع – بعد الاسـتقلال – بعض الاصـوات الجنوبيـة تنـادي بالانفصال – وهو أمر مازال يتردد حتى يومنا هذا . مع أن العدد الأكـبر مـن سياسيى الشمال والجنوب ظل يناهض فكرة محاولات تفتيت وحدة السـودان . عندما انعقد مؤتمر المائدة المستديرة في أعقاب ثورة اكتوبر لم يطرح زعمـاء الأحزاب الجنوبية أي تصور موحد لحل مشكلة الجنوب . كما أنه مـن المؤكـد إنشغال الأحزاب في الخرطوم بالوصول إلي كراسي الحكم ونهمها الشديد للسلطة وقد اديا إلي إهمالها لمطالب أهل الجنوب المتعلقة بحقهم في المزيد من الفـرص لتصريف أمورهم المحلية وهذا ماحدا بالجنوبيين إلي تكوين عدة أحزاب خاصـة بهم .

كل هذه السياسات المتعمدة من قبل الاستعمار وهذه الغفلة من قِبل أحـزاب الشمال – إلي جانب عوامل أخرى عديدة – كانت السبب في التمرد الذى بدأ عام ١٩٥٥م ، بتمرد الفرقة السابعة من قوة دفاع السودان في الاستوائية وقيام حركة

الانانيا عام ١٩٦٣م ، ثم اشتعال نيران التمرد مرة أخرى عام ١٩٨٤م بعد أن خمدت لمدة عشر سنوات منذ عام ١٩٧٢م بعد توقيع اتفاقية اديس ابابا .

وفي جبال النوبة أيضا حاول الاستعمار أن يضرب على وتر الاختلاف السلالي والثقافي . وقد طالب حاكم كردفان الحكومة المركزية عام ١٩٣٨م ، أن تعمل على بلورة حضارة نوبية تتميز عن حضارة أهل الشمال . وخلال الاربعينات فكرت الادارة البريطانية في تنفيذ فكرة الحزام النوبي القومي للوقوف في وجه النفوذ العربي في تلودي وعزل أهل جبال النوبة عنه لأنهم – كما وصفهم الحاكم – يمثلون هجيناً خطراً ولأنهم شهود على التمازج الثقافي الذى يدحض مزاعم الاستعمار .

هذه السياسة الانفصالية التي ظل يخطط ويحرض عليها الاستعمار البريطاني عملت على تأجيج لهب النعرات العرقية والجهوية . ولقد تمخضت هذه السياسة الاستعمارية ، وما أعقبها من غفلة أحزاب الشمال عن قيام عدد من الكتل والاحزاب الجهوية منذ سني الاستقلال الأولي لبلورة المطامح الثقافية والاجتماعية وتعبر عن المطالب السياسية والاقتصادية للجهات والأعراق المختلفة . فقامت " نهضة أبناء دارفور " ومؤتمر البجا " " واتحاد جبال النوبة " وعدد كبير من الأحزاب الجنوبية بدأت بحزب الأحرار وهى : (سانو بجناحيه – جبهة الجنوب – النيل – الأحرار الجنوبي الديمقراطي – الوحدة – السلام – الاشتراكي الديمقراطي) . كانت معظم هذه الأحزاب عبارة عن تكوينات صغيره في حجمها وأحيانا محددة في نفوذها ولا تتحرك إلا في أطر محددة ولكنها كانت تمثل تعبيراً عن مظاهر الاحتجاج على مركزية واحتكار السلطة وعن الإحساس بالغبن وعن النضال والمطالبة بالمشاركة في السلطة والثروة . وقد تجمعت بعض هذه الحركات عام ١٩٦٨م ، في ماسمى بمؤتمر

القوى الجديدة الذى ضم حركة النوبة وجبهة نهضة دارفور وحزب سانو وحركة البجا وأفلح في فرض أحد أعضائه – أحمد إبراهيم دريج – زعيما للمعارضة .

الفدراليه والنظام السياسي

جاء قرار التقسيم الفدرالي الإداري سابقا صيغة النظام السياسي القائمة على أسلوب المؤتمرات الشعبية والقطاعية . فقد انعقد مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام في اكتوبر ١٩٨٩م، ليعتمد في أهم توصياته ، الشكل الفدرالي لإدارة الحكم .

وفي اغسطس ١٩٩٠م ، انعقد مؤتمر الحوار القومي حول النظام السياسي لوضع الأسس النظرية ، والهيكليه والفكرية والتنظيمية للنظام السياسي وأوصى باعتماد شكل نظام المؤتمرات .

وكان طبيعيا أن يتأثر شكل السلطة السياسية بشكل التكوين الإداري ويتماشي معه فشكل الوعاء الاداري مستوحي بالضرورة والحاجة من الخلفيات الثقافية والاجتماعية الاقتصادية لواقع البلاد ولهذا لابد أن يجيئ متناغما مع إيقاعه محققا لغاياته .

ولذلك ، في " موجهات النظام السياسي " التي صدرت عن مؤتمر الحوار القومي حول النظام السياسي عام ١٩٩٠م، جاء ما يلي :

يستصحب النظام السياسي الجديد الحقائق التالية :

أ . حقائق أقرها مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام في اكتوبر ١٩٨٩م وهي :

١. اعتماد صيغة النظام الرئاسى حيث ينتخب رئيس الجمهورية انتخاباً مباشراً من الشعب .

٢. اعتماد الشكل الفدرالي لإدارة الحكم .

ب. اتساق النظام السياسي الجديد مع البنية الإدارية للدولة .

وهذه العلاقة الجدلية بين النظام السياسي والبنية إدارية للدولة تبدت أيضـــا في سياق الاستراتيجية القوميه الشاملة (١٩٩٢م) ، ففي المجلـــد الاول لــهذه الاستراتيجية القوميه الشاملة الذى صدر فـــي سـبتمبر ١٩٩٢م، عـن مركـز الدراسات الاستراتيجية نلاحظ أيضاً أن استراتيجيه الحكم الاتحادي واسـتراتيجيه النظام السياسي تجيئان متلازمتين تحت فصل واحد بعنوان " استراتيجيه قطـــاع السياسة " .

وفي مقدمة هذا الفصل وفي السطور الاولى من البند الأول "صفحـــة ١٥٣" نقرأ (يقوم البناء السياسي على الوفاء بعهد الاستخلاف عن الله بتـــأكيد سـيادة المجتمع المؤمن ، من خلال مؤتمراته التشريعية ونظامه الاتحادي الذى يراعـــي التنوع ويتقوى بحصيلته في أرضه) .

ويربط هذا الفصل بين الحكم الاتحادي والنظام السياســـي فيتحـدث عـن المرحلة الاولى من استراتيجيه الحكم الاتحادي (١٩٩٢م - ١٩٩٤م) ويشـير إلي أنها تتميز بتكثيف العمل لاستكمال بناء الحكم الاتحادى وسد الفجوات الحالية على النحو التالي :

١. **المستوي الاتحادى**:

تأسيس أجهزة الحكم وفق النظام السياسي بقيام المجلس الوطني المنتخـب وقيام الجهاز التنفيذى على المستوى المحلي يمثل الحلقة الأساسية في المشـــاركة الشعبية في السلطة وزيادة فاعلية المجتمع واستقلاله عن السلطة .

٢. **المستوى الولائى**:

يقرر هذا الفصل أن المستوى المحلي يمثل الحلقة الأساسية في المشـــاركة الشعبية في السلطة وزيادة فاعليه المجتمع واستقلاله عن السلطة .

وفي فقرة النظام السياسى من هذا الفصل في الاستراتيجيه القوميه الشامله يقرر السطر الأول مايلي : (هناك اتساق وانسجام بين هياكل مؤسسات الحكـــم

الاتحادى الإدارية وبناء النظام السياسي . وأن مرحلة التأسيس الأولى للنظام السياسي قد اكتملت بعد إنجازه قيام أمانة المؤتمر الوطني وصدور المرسوم الدستورى الخاص بإنشاء المؤتمرات الأساسية والمؤتمرات الأعلى بعد صدور قانون اللجان الشعبية ولائحة المؤتمرات .. الخ) من هنا يبدو جلياً أن واقع الاختيار الإدارى ومؤسساته قد كان ماثلاً ومؤثراً عند قيام أمانة المؤتمر الوطني وصدور المرسوم .

اختيار النظام السياسي:

عندما التأم مؤتمر الحوار القومي حول النظام السياسي عمد إلي دراسة التجارب السياسية السابقة في السودان في مجال الحكم والإدارة مع دراسات مقارنة للتجارب السياسية في الدول التي تأخذ بالنظام الفدرالي في إفريقيا وآسيا واوربا .

وبإيجاز يمكن – أن نلاحظ – فيما يختص بالتجارب السودانية السابقةأن نظم الديمقراطية الليبرالية الثلاثة لم تبتدع أية أشكال جديدة في الحكم لتوسيع قاعدة المشاركة . فهى في الفترتين الاولى والثانيه (١٩٥٦م – ١٩٥٨م و ١٩٦٤م – ١٩٦٩م) ورثت واستمرت بالشكل الذى بدأت به الممارسة منذ فترة الحكم الذاتى . وهو شكل الحكم الحزبي البرلماني مع استمرار الارتكاز على قانون الحكم المحلي لعام ١٩٥١م .

أما الفترة الليبراليه الثالثة (١٩٨٦م – ١٩٨٩م) فقد سارت على نهج الحكم الإقليمي الذى أوجدته مايو بقانون ١٩٨٠م .

أما فترة الحكم العسكرى برئاسة الفريق عبود فلم تعبأ كثيرا بالمشاركة الشعبية وحكمت عن طريق الحكام العسكريين للمديريات التسع الموجودة وقد حاولت في أواخر أيامها تجربة المجلس المركزى التي ولدت ميته لأن الأحزاب – ماعدا الحزب الشيوعي – قاطعتها .

أما مايو فقد أقامت التنظيم السياسى الواحد متمثلاً في الاتحاد الاشـــتراكي السوداني مع دوائر مشاركة تتصاعد من قاعدة الوحدة الاساسية وفرع العمـــل مرورا بالقسم والمنطقة والمديريه والإقليـم وصولا إلي المسـتوى القومـــى . وعلى مستوي البنية الإدارية أعملت مايو – كما ذكرنا سابقا – قـــانون الحكـم الشعبى المحلي لسنة ١٩٧١م . ثم قانون الحكم الذاتى الإقليمى عام ١٩٧٢م ثـم صدر قانون الحكم الإقليمى عام ١٩٨٠م .

لاحظ المؤتمر القومي للحوار حول النظام السياسي أن التجارب السياســية التي جربت في السودان منذ الاستقلال مع ما قد يكون قد برق في سمائها مـــن ومضات مشرقة في جوانب مختلفة ، إلا أنها فـــي نهايـــة المطـــاف وخلاصـــة الحساب ، قد قصرت عن أن تحقق للشعب السوداني أوعية المشـــاركة الفاعلـــة ولهذا انتهت كلها إما بالانتفاض أو الثورة عليها والإطاحة بها . ولعل واحدا مـن الأسباب كان عدم تطبيق الصيغة الملائمة للمشاركة الحقيقية في السلطة والـثروه التي تناسب خصائص ومميزات السودان في المكان والزمان .

وإن كانت الممارسة هى محك النظريه إلا أنها تفاوتت أو تباينت في أسباب ومبررات الإخفاق ، فإن النظريه والممارسة والعنصر البشرى ، قد أســـهمت ، بشكل أو آخر وبقدر متفاوت في هذا الإخفاق . ولهذا عندما انعقد مؤتمر النظـــام السياسى حاول أعضاؤه أن يستخلصوا الدروس المســـتفادة مـــن كـــل الـــتراث السياسى السودانى ليكون تقويمهم لهذه التجارب ضوءاً يسلط في طريق المســـار والمصير وهم بصدد نظام سياسى جديد ، وكان لابد لهم من أعمال الفكر وشـحذ العقول وإطلاق ملكات الاجتهاد لتصور صيغة مناسبة ، خاصـــة وأن مشـــارف القرن الواحد والعشرين حملت معها – كما تبرهن أحداث العالم في هذه الفـــترة من الزمان – مراجعه كاملة للنظريات السياسية المتوارثة .

على صعيد الدراسة والاستفادة من تجارب البلدان الأخرى التي أخذت بالنظام الفدرالي في سبيل تقرير النظام السياسي . قام المؤتمر بدراسة التجارب التنزانية والنيجيرية والهندية والسويسرية والليبية والتركية .

فقد نظر الموتمر في تجربة تنزانيا التي في سبيل التأصيل واستلهام الواقع الإفريقي والثقافة المحلية ، ارتكزت – عند بناء المؤسسات – على فلسفة الاعتماد على الذات كما أدت فكرة التنمية الريفية الشاملة كأسلوب للتطور السياسي والاقتصادي والعمل الاجتماعي إلي رفض الأحزاب (أحاديه كانت أم تعدديه) . وجاءت بفكرة الاتحاد كفكرة استيعابية تنظم الشعب على مستوي قاعدة النظام السياسي في مجالس الأحياء والقرى . وقد لاحظ المؤتمر أن الاخفاق الذى صادف التجربة في مجال الاقتصاد كان مرده إلى التخطيط المركزي للتعاونيات الإجبارية ونزول القرار من أعلى إلي أسفل !.

ونظر الموتمر في التجربة النيجيريه – نسبة للتشابه الكبير بين السودان ونيجيريا فيما يتعلق بعدم الاستقرار الذى صاحب التجربة السياسية للحكم منذ الاستقلال ودخول البلدين في الحلقة الجهنميه التي تتقلب فيها بين الديمقراطيه اللبيراليه الحزبية والانقلاب العسكرى مع التشابه أيضا في التعدد والتنوع العرقى والديني واللغوى . وقد لاحظ الموتمر قيام الأحزاب في نيجيريا على الأعراق والأقاليم الهوسا في الشمال واليوريا في الغرب والايبو في الجنوب الشرقي . فكانت أحزابا إقليميه عرقية تعكس اختلافا دينيا ولم يفلح التدخل العسكري المتعاقب في ترشيد التجربة الحزبية أو تبديل الأساس العرقى للأحزاب – كما هو حال الأحزاب الطائفية والتجمعات الجهوية في السودان .

اتجه النظام في نيجيريا ، منذ البدايه اتجاها فدراليا وأسهم في تأسيسه المستعمرون البريطانيون ليسهلوا لأنفسهم مهمة حكم البلاد ولكن هذا الاتجاه

الإداري السياسي اللامركزي قد أسهم – بقدر وافر – في تاخير نمـــو الشـعور القومي كما كان سببا في كثير من المنازعات .

ونظر المؤتمر أيضاً في تجربة الهند لتشابه واقعها مع واقع السودان مــن حيث اتساع المساحة وتعدد واختلاف الثقافات المحلية وتعدد الألسن مع تعقد أكبر من حال السودان . وقد اختارت الهند النظام الفدرالي الحزبي البرلماني . وهو ، مع أنه نظام فدرالي إلا أنه لم يجنح إلي كثير من مظاهر المركزيـــة . ولاحـظ المؤتمر أن الأحزاب تغيب سطوتها تماما على المستوى القاعدى في مجال المدن والقرى ، التي تضطلع بمهام التنمية المحليه من تعليـم وصحـة ومواصـلات وصناعات صغيرة وغيرها . وقد نجحت تجربة التنمية الريفية نجاحا كبيرا فـي الهند وبالصورة التي شجعت على استعارتها وتقليدها في أماكن أخرى عديدة من دول العالم الثالث .

ثم نظر المؤتمر في التجربـــة السويســرية لأنــها تمـيزت بـالتواصل والاستقرار إذ أنها تطبق منذ عام ١٩٤٨م . وهى تجربة تعتمــد علــى نظـام الكانتونات ، وهى ولايات بصلاحيات كبيرة مما يجعل التجربة أشبه بالتجربـة الكونفدرالية منها إلي الفدرالية . ويتمتع كل كانتون بسلطات وصلاحيات إداريـه وقضائية وسياسية واسعة . وفي القواعد كما هو الحال في الهند ونيجيريا حيـث الكميون الذى هو الاساس القاعدى للديمقراطيه السويسرية – لا وجود للأحـزاب ويكون الاختيار مباشرا على الأساس الشـخصى لأن الأحـزاب توجـد علـى المستوي الفدرالي فقط .

ونلاحظ أن الواقع في كل هذه التجارب ، في تنزانيـا ونيجيريـا والـهند وسويسرا ، يشابه واقع السودان من حيث التعدد والتنوع العرقى والديني . كمـا نلاحظ أن هذه التجارب كلها قد عالجت هذا الواقع الفسيفائي (المتنوع) بانتهاج

النظام الفدرالي الذى يمنح الأقاليم سلطات واسعة . وقد أدى هذا النظام إلى بعض التفتت القومي في بعض التجارب ، مع نجاحه في احتواء التفجيرات الإقليميه .

درس الموتمر هذه التجارب محاولا الاستفادة منها في معالجة القضايا والمشاكل الأساسية في السودان والمتمثلة في الوحدة الوطنية والاستقرار السياسي ومناهضة التخلف وتحقيق التنمية وإيجاد التكوينات السياسية والأوعية الإدارية المناسبة لخدمة قضايا الوطن وتلمس ملامح الفلسفة السياسية المناسبة التي تحقق المشاركة الشعبية الفاعلة .

وفي سبيل ممارسة الشعب للسلطة حدد مؤتمر الحوار القومي حول النظام السياسي بعض المرتكزات والأهداف والمكونات . فقد قرر المؤتمر أن النظام السياسي (نظام المؤتمرات) يقوم على مرتكزات استجلاها المؤتمرون من الخصائص المميزة للشعب السوداني وتم إقرار مبادىء تقوم عليها قواعد النظام . تتلخص في الآتي :

أ. الأصول الفكرية والثقافية للمجتمع السوداني .
ب. إعلاء قيم المجتمع السوداني الاصيلة في العدل والحرية والوحدة والتسامح والشوري .
ج. التجارب السياسية السودانية والتجارب المقارنة واستلهام الصالح منها .
د. اعتبار دور السودان العام إقليميا ودوليا .

ثم رسم المؤتمر الأهداف التالية للنظام السياسي :

١. تحقيق ديمقراطية المشاركة وذلك بإتاحة دور فاعل ومؤثر لجميع المواطنين في العمل الوطني .
٢. حشد الإرادة الوطنية وتعبئه الطاقات لإعادة بناء الوطن ودفع

عجلة النهضة .

٣. إرجاع القرار السياسي والتشريعي للمواطنين علـــى مســتويات الممارسة الوطنية في تسليم السلطة للشعب .

فيما يختص بمكونات النظام السياسي فقد حدد المؤتمر أن النظام السياسي يتكون من أطر ومحاور تعمل في تكامل عضوي تام يحقق المشــاركة للشــعب وتتمثل في :

أ. المؤتمرات الشعبية .

ب. المؤتمرات القطاعية .

ج. المؤسسات التشريعية والرقابية الدستورية .

النظام الفدرالي:

لقد قرر مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام المنعقــد فــي اكتوبــر ١٩٨٩م، اعتماد الشكل الفدرالي لإدارة الحكم . ومن ثم صدر في ١٩٩١/٢/٤م، المرسوم الدستورى الرابع لسنة ١٩٩١م ، الذى الغي بموجبه قانـــون الحكــم الذاتى الإقليمي لسنة ١٩٧٢م ، وقانون الحكم الإقليمي لسنة ١٩٨٠م ، وقـــانون العاصمة القومية لعام ١٩٨٣م ، وتم اعتماد تقسيم السودان لتسع ولايات كما تــم تحديد أجهزة الحكم الإتحادي وأجهزة الولايات واصبحت اللجنة الشعبية للإنقـــاذ بموجب هذا القانون هى الجهاز التشريعى بالولاية .

بعد ذلك صدر المرسوم الدستوري الخامس لسنة ١٩٩١م ، الخاص بقيـــام المجلس الوطني الانتقالي كجهاز تشريعي وسياسي ، يجـــيز الميزانيـــه العامـــة والقوانين ويقدم النصح لرأس الدولة فيما يحال إليه من مواضيع ويراقـــب الأداء التنفيذي الاتحادي ويشارك في التعبئة العامة للعمل الرسمي والشعبي .

وتبع ذلك المرسوم الدستوري السابع لسنة ١٩٩٣م ، الذى حدد المبـــادىء والنظم والتطورات الدستوريه . وفيه تحدد – المـــاده ٣ – " أن نظـــام الحكــم

وسياسة تؤسس على الحريه والشورى دون إباحة الطائفية السياسية أو العصبية الحزبية ودون تمكين لسلطة أو روح الصراع أو الفساد ."

وقد أفرد في هذا المرسوم فصل يحدد كيفيه انعقاد المؤتمرات القومية القطاعية والمؤتمرات العامة للنظام . وحددت المادة الثانية عشرة من هذا الفصل أن يجرى في المؤتمر العام انتخاب بعض أعضاء المجلس الوطني القادم ، وهنا يتبدى بجلاء التداخل بين الجهاز التشريعي (المجلس الوطني) والجهاز السياسي (المؤتمر العام للنظام السياسي) إذ أن المؤتمر العام يقوم بانتخاب جزء من عضوية المجلس الوطني ، ثم صدر المرسوم الدستوري الحادي عشر عن " تنظيم أجهزة الحكم الاتحادي بالولايات " وهو المرسوم الذى يشرع لبناء الجهاز التشريعي في الولاية والذى يمارس سلطة إصدار التشريعات ويقوم بالتخطيط للولاية ويمارس سلطة الرقابة على الأجهزة التنفيذية . فقد أنشأ هذه المرسوم مجلسا لكل ولاية يتكون من أربعين أو خمسين او ستين عضوا حسب التناسب العددي للولاية ، وخصص نسبة ١٠% من المقاعد تستكمل بواسطة رئيس الجمهورية .

وقبل هذا كان المرسوم الدستوري العاشر لسنة ١٩٩٤م، قد صدر ليعدل المرسوم الدستوري الرابع حول تأسيس الحكم الاتحادي لسنة ١٩٩١م ، وبموجب هذا المرسوم تمت إعادة تقسيم الولايات الست والعشرين ولايه وتحديد عواصمها . وذلك لأن الولايات تشكل قاعدة النظام الاتحادي في البناء الإداري والسياسي فتقرر من ثم إعادة النظر في تقسيمها من حيث عددها وحدودها الجغرافيه بما يوفر وحدات فاعلة تمكن المواطنين من المشاركة الأقرب في شئونها . وبناء على القرار رقم ٢٦٣ بتاريخ ١٩٩٣/٨/١٥م، تم تكوين لجنة

برئاسة نائب رئيس الجمهورية ، وبموجب تقرير تلك اللجنه ارتفع عدد الولايات من تسع ولايات إلي ست وعشرين ولاية .

مميزات النظام السياسي:

في سبيل تطابق الشكل الإدارى مع الشكل السياسي جـاء هيكـل النظـام السياسي يحمل مميزات استوحاها من التجارب التي درسها المؤتمـر القومـي للحوار حول النظام السـياسي ومن أهمها :

١. استوحى من تجارب سويسرا ونيجيريا والهند تخويل السلطات الواسـعة للمستويات القاعدية المحلية حيث يكون الاختيار علـى أساس معايير المقدرة والمكانة الشخصية للفرد .

٢. استوحى من التجربة الليبية اسلوب المؤتمرات القاعديـة المفتوحـة بـلا بطاقة عضوية ، كما أخذ عنها أجندة المؤتمرات التي تناقش كل المسـائل المحلية القومية وتعلن توصياتها حولها .

٣. استوحى من تجربة الاتحاد الاشـتراكي – التجربـة المايويـة – تعـدد وتصاعد التكوينات والمستويات القاعديـة والوسـيطة ابتـداءً بـالوحدة الأساسية وصعودا إلي المستوى القومي .

٤. استوحى من التجربة الليبرالية أفراد مكان للانتخابات الجغرافيه المباشـرة على المستويين الولائي والقومي .

٥. انفرد الهيكل التنظيمي بالمزاوجة والتداخـل بيـن الأجهـزة السياسـية والتشريعية الرقابية على المستويين الولائي والقومي .

لقد هدفت هذه الميزات لأن تتيح أكـبر قدر من المشـاركة والديمقراطيـة – كما يتبين من تاريخ الفكر السـياسى – تمثل كلا قيمياً ومؤسـسياً يهدف إلـي تحقيق الحرية والعدل معا . لقد غلب الليبراليون جانب الحرية فانتكسـت كفـة المساواة والعدل . وغلب الماركسيون جانب المساواة فانتكست كفـة الحريـة .

ومحاولات اللامركزية التي انتهجت في الأقطار المتباعدة الجهات المتعددة الأعراق وتحاول أن توفق – بأكبر قدر – ممكن ومتاح – بين ديمقراطية الاقتصاد وتوزيع الثروة وبين اشتراكية السياسية وتوسيع قاعدة المشاركة .

وبعد هذا الاستعراض السردى التحليلي في الصفحات السابقة حول تاريخ السودان وواقعه الاقتصادى وتركيبته الحضارية وحول ملامح وميكانزم الفدرالية الإدارية والنظام السياسي ومحاولات التوفيق بين الاثنين يبقى السؤال المهم هل النظام السياسي فكراً وتنظيماً – يخدم قضية التطبيق الفدرالي على صعيد إدارة الدولة وهل يساعد على استقراره وتطوره ؟

لابد أن نقول صراحة أنه من الصعب الإجابة على السؤال بصورة قاطعة في هذه المرحلة المبكرة من عمر النظام السياسي وعمر التجربة الفدرالية . ولعل واحدا من أسباب هذه الصعوبة تعود إلي أن من أهم وأخطر أدوار العمل السياسي في السودان هذا الطلاق البائن الذى نراه بين النظرية والتطبيق وهذه الفجوة الدائمة العميقة والواسعة بين الفكر والممارسة . فمع أنه كان مطلوباً دائما أن يقوم جهد على مستوى التنظير من أجل التأصيل حتى لا يكون نتاج هذا الجهد مجرد صيغة مرتقة ، وحتى تستطيع الصيغة المطروحة أن تحمل في جوفها الاجابات المناسبة على كل ما يمكن أن يثار من الأسئلة وأن تتسلح بالمؤهلات التي تجعلها قمينة بمجابهة كل التحديات وتزخر ثناياها بمقومات الثبات والصمود والاستمرار . إلا أن المطلوب بالحاح – باعتبار تاريخنا وتراثنا – العمل من أجل جهد عملى يجعل ما نخطط له زاهراً زاهياً يتحول . بنفس القدر من الجودة والإتقان إلي واقع يسعى بين الناس .

المراجع

١. لجنة إعادة النظر في تقسيم الولايات ، التقرير الختامي ، ديسمبر ١٩٩٣م .

٢. أمانة المؤتمر القومي ، الميثاق القومي للعمل السياسي .

٣. المجلس الوطني الانتقالي ، المراسيم الدستورية ، ١٩٩٤م .

٤. مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام في السودان ، كتاب وثائقي ، دار الأصالة للصحافة والنشر ، ١٩٨٩م .

٥. إسماعيل الحاج موسى ، مفهوم وواقع الديمقراطية في العالم الثالث .

٦. إسماعيل الحاج موسى ، التنوع الثقافي وقضايا الإعلام .

٧. امانة المؤتمر القومي ، النظام الأساسي للمؤتمرات - نظام السودان السياسي .

٨. مركز الدراسات الاستراتيجية ، الاستراتيجية القومية الشاملة (١٩٩٢-٢٠٠٢ م) ، المجلد الأول ، سبتمبر ١٩٩٢م .

٩. مؤتمر الحوار القومي حول النظام السياسي ، تقارير اللجان الفرعية ، اغسطس ١٩٩١م .

١٠. د . جعفر محمد على بخيت ، الإدارة البريطانية والحركة الوطنية في السودان ، ١٩٦٥م .

١١. د . الهادي عبد الصمد عبد الله ،السودان بين الإقليمية والحكم الفدرالي ، مؤسسة العين للطباعة ، ١٩٩٠م .

المحافظ في الوضع الفدرالي

عبد اللطيف البونى

مدخل :

مفهوم اللامركزية :

اللامركزية أو الفدرالية هى فلسفة ادارية تناقض المركزية فبقدر ما تعنى الأخيرة تمركز السلطات في أيدى محدودة ومكان واحد تعنى اللامركزية توسيع قاعدة المشاركة بإشراك أكبر عدد من الناس . أما المكان ففي المركزية يشار له بالمركز أو العاصمة ، وفي اللامركزية يرمز إلي تعدد أمكنة صنع القرار وذلك بإشراك ذوي الشأن في إدارة شئون مناطقهم .

اللامركزية كما اعتمدتها الأمم المتحدة تنقسم إلي قسمين هما :

أ. لامركزية تفويض "Delegation" وهى تعنى تفويض السلطة من الحكومة المركزية لأشخاص في الأقاليم مع الاحتفاظ للسلطة المركزية بحقها في ممارسة السلطة بصورة مباشرة في أى وقت .

ب. لامركزية تخويل " Devolution " وهي تعنى أيلولة السلطة بمقتضي نص قانوني لاينقض إلا بقانون آخر لأشخاص يتم اختيارهم او تعيينهم او انتخابهم في المنطقة المحلية كممثلين للسلطة المركزية . (١)

من التعريف أعلاه يتضح لنا أن اللامركزية الحقيقية هى اللامركزية التخويلية إذ أنها تنشأ بموجب قانون وتبدو وكأنها حق وليست منحة يمن بها شخص لآخر خلافاً لحالة التفويض . فالتخويلية بها عنصر الديمومة بينما التفويضية تبدو وكأنها طارئة أو مؤقتة .

اللامركزية من حيث التطبيق تقسم الحكم إلي عدة مستويات بيد أن النمط

السائد في معظم الدول هو ثلاثة مستويات وهى المستوي الاتحادي والمستوى الولائي والمستوى المحلى . في السودان ظل المستوي الثاني " الولائي " يتأرجح بين اسم المحافظة ثم الإقليم ثم الولاية . ففي عهد الانجليز قسم السودان إلي تسع مديريات وفي فترة الحكم المايوى سميت المديريات أقاليم ثم قسمت الأقاليم إلي محافظات ، أما في الفترة الحالية فقد سميت الأقاليم ولايات وزيد عددها بحيث اصبحت ستا وعشرين ثم قسمت الولايات إلي محافظات على رأس كل منها محافظ ، وبنص القانون نجد أن مستويات الحكم ثلاثة (وهى الاتحادى والولائى والمحلى) أى أن المحافظة ليست مستوي إدارياً وفي نفس الوقت أعطى القانون دوراً كبيراً للمحافظ ومنح سلطات واسعة تمكينا للفدرالية ولكن دون تفصيل مما جعل المنصب يبدو أحيانا وكأنه تمكين للفدرالية وأحياناً أخرى كأنه صديق لها . ومن هنا تأتى أهمية البحث إذ أن موضوعها ومحورها الاساسى هو وضعية المحافظ وإلي أى مدى تسهم في تثبيت فكرة الفدرالية أم أنها تكرس المركزية .

المحافظ في تاريخ السودان المعاصر :

أ لقد ظل دور المحافظ كمستوى من مستويات الحكم يختلف باختلاف التوجهات السياسية للأنظمة المختلفة فاختصاصاته تتسع وتضيق وأهميته تطول وتقصر على حسب رؤية النظام الحاكم لفكرة المركزية واللامركزية ، وإذا ألقينا نظره عابرة على تاريخ السودان نجده قد قسم إلي عدة مديريات على رأس كل منها حاكم يكون مسئولا عن شئون مديريته لدى حكمدار . والحكمدار بدوره مسئول لدى الخديوى بمصر . ولكن هذه اللامركزية ألغيت في فترة المهدية التي كان طابع حكمها مركزياً صارماً .

أما في الحكم الثنائي فقد قسم السودان إلي ثمان مديريات من الدرجة الأولى وأربع أخريات من الدرجة الثانية على رأس كل منها مدير مديرية يكون

مسئولاً لدى السكرتير الإدارى ، بينما قسمت المديرية إلي عدة مراكز على كل مركز مفتش .(٢) وهذا النظام الذى طبقه الانجليز نظام إدارى هرمى يبدأ من الحاكم العام ثم السكرتير الادارى ثم مدير المديرية ثم مفتش المركز ثم المأمور ومساعد المأمور، ولكن أهميته تأتى من أن التقسيمات اللاحقة التي حدثت بعد الاستقلال قد بنيت عليه . لعل أكثر تطور في تاريخ السودان الإدارى حدث في الحقبة الاستعمارية هو تطبيق قانون الحكم المحلي ١٩٥١م، ذلك القانون المعروف باسم قانون دكتور مارشال الخبير الذى دعته حكومة السودان لدراسة وكتابة تقرير عن نظام الحكم المحلى في السودان . وفي رأى مارشال أن الحكم المحلى حكم غير سياسي ويهدف لتقديم خدمات اجتماعية يجب الا يختلف الناس حولها . (٣)

بعد الاستقلال أبقي على التقسيم الانجليزى للسودان وعلى فلسفة الحكم المركزي ، فكل الذى تم هو سودنة الوظائف ولم يتمكن حكام الفترة الليبرالية الأولى التي انتهت في نوفمبر ١٩٥٨م، من وضع فلسفة إدارية تخالف ما كان قائماً قبل الاستقلال .

عندما جاءت للحكم حكومة الفريق إبراهيم عبود في نوفمبر ١٩٥٨م ، وضعت حاكما عسكريا على رأس كل مديرية يحكم بتفويض من المجلس الأعلى للقوات المسلحة وهو السلطة العليا في البلاد . وكلفت لجنة برئاسة القاضي محمد أحمد أبو رنات لتضع تقريرا بدأ العمل به في ١٩٦٠م ، وسمى بقانون إدارة المديريات . وبموجب هذا القانون عين المجلس محافظا على كل مديرية بسلطات محددة ، إذ أن المحافظ لا يعدو أن يكون موظفا ثابتا لوزارة الحكومات المحلية وفي نفس مرتبته يوجد موظفين تابعين للوزارات الأخري ، بجانب هذا كان هناك مجلس المديرية . ولقد منحت مجالس المديريات الحق في الاشراف الكامل

على المجالــس المحلية بينما تكون المديريات خاضعة للرقابــة المباشرة مــن وزارة الحكومات المحلية . (٤) ونجد هذا النظام عبــارة عــن مزاوجــة بيــن المركزية التي كان يمثلها الحاكم العســكرى وهــو رئيــس مجلــس المديريــة واللامركزية التي تمثلها مجالس المديريات .

ثورة اكتوبر ١٩٦٤م، ألغت المجالس المحلية ومجـــالس المديريــات وحولت كل صلاحيات مجلس المديرية للمجلس التنفيــذي الــذى يتكــون مــن الديوانيين . (٥) ولعل المفارقة تكمن في أن الثورة الشعبية كان ينبغى أن تكــون منحازة للجانب الشعبي ولكن في تقدير صانعى القرار انذاك أن الجانب الشــعبي ماهو إلا تكريس للطائفية والقبلية بينما التنفيذيون يمثلون القوى الحديثــة التــي ينبغي التمكين لها .

إن أكبر طفرة حدثت لمنصب المحافظ كانت بموجب قانون الحكم المحلــي لعام ١٩٧١م ، إذ أصبح المحافظ يحتل منصبا ذا سلطات سيادية بدرجة وزيــر مركزي ويعين من قبل رئس الجمهورية كدليل على أهميته السياســية ويكــون المسئول عن أمن المديرية وإدارة شئونها والأشراف العام عليها وتنفيذ سياســة الدولة وهورئيس المجلس الشعبي التنفيذي الذى يتكون من الشعبيين والتنفيذييــن بنسبة ٢:١ على التوالي . ويحق للمحافظ رفض قرارات هذه المجــالس . وبــذا جمع المحافظ بين السلطات السياسية والتنفيذية وقد أصبحت المحافظــة وحــدة سياسية أمنيه إدارية .(٦)

بموجب قانون الحكم المحلى لعام ١٩٨١م، الذى ألغــى قــانون ١٩٧١م ، تغير وضع المحافظ ، فبعد أن كان مسئولا لدى رئيس الجمهورية أصبح مسئولا لدى السلطة التنفيذية الإقليمية . كما أن الشخصية الاعتبارية التي كانت ممنوحــة للمجلس الشعبي التنفيذي للمديرية نقلت إلي مجالس المناطق . ومجلس المنطقــة

هو مجلس وسيط يخضع لمراجعة المحافظ ويرفع تقريرا عنه . وقد تم تقليص دور المحافظ وأصبح مسئولا عن أمن المديرية والإشراف على القوات النظامية وأخذت منه السلطات المتعلقة بالخدمات والتنمية فأصبح المحافظ محدود الإشراف ووزعت سلطاته السابقة بين الإقليم الذى يعلوه ومجلس المنطقة الذى يكون دونه .(٧)

استمر العمل بقانون ١٩٨١م ، بعد مجيىء حكومة الإنقاذ الوطني في يونيو ١٩٨٩م ، وكان المحافظ يعمل بتفويض من مجلس الوزراء ، ثم صدر قانون تنظيم الاجهزة الإقليمية والمحلية لسنة ١٩٨٩، الذى رد بعض السلطات للمحافظ إذ أصبح له الحق في إصدار الأوامر المحلية بدلا من مجالس المناطق ، ثم صدر قانون ١٩٩١م، للحكم المحلى وهذا موضوع بقية الورقة .

المحافظ في الوضع الفدرالي الحالي :

لدراسة دور المحافظ في وضع السودان الفدرالي الحالي يحسن أن يرجع أولاً إلي قانون الحكم المحلي لعام ١٩٩١م ، الذى أعاد تقسيم المحافظات وذلك بإنشاء محافظات جديدة ليصل عددها في كل أنحاء البلاد إلي ست وستين محافظة . ويلاحظ أن هذه المحافظات قامت على مجالس المناطق التي أنشئت بموجب قانون ١٩٨١م ، وبذا تم إلغاء هذا المستوى الوسيط . وبموجب هذا القانون يعين رأس الدولة المحافظ ويكون مسئولا لدى والي الولاية عن حسن الإدارة في محافظته .

اما سلطات المحافظ واختصاصاته فهى على النحو التالي :

أ. تمثيل السلطة السياسية وذلك بتنفيذ سياسات الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية .

ب. رئاسة مجلس المحافظة وهو مجلس استشارى منصوص عليه في نظام المؤتمرات الأساسى .

ج. قيادة العمل الشعبي وتعبئة الطاقات للتنمية والرقابة الشعبية والتكافل والعون الذاتي ومجابهة الكوارث وتعزيز الولاء للوطن والثورة والاستجابة لداعي الدين والمصلحة العامة .

د. الاشراف على الادارة الاهلية وعلى تشجيع المنظمات الجماهيرية والاجتماعية ومراجعتها وفقا للقانون والسياسات المقررة .

هـ. متابعة اعمال المجالس ورفع التقارير عن ادائها لحكومة الولاية .

و. التنسيق بين المجالس والمحافظة ورئاسة لجنة أمن المحافظة .

ز. تأييد الاوراق المحلية التي تصدرها المجالس وفقا لاحكام المادة (٣٥) .

ح. الاشراف على رؤساء الأجهزة التنفيذيه بالمحافظة .

ط. تنفيذ أي اختصاصات أو ممارسة أي سلطات أخرى تفوض إليه من قبل الحكومة الاتحادية أو حكومة الولاية او تخول بموجب أي قانون .

ونص القانون على أن يكون لكل محافظة مديرا تنفيذيا من كشف الضباط الإداريين ينوب عن المحافظ في حالة غيابه .(٨)

يمكننا إجمال دور المحافظ في أنه سياسي أمني تنسيقي ، أما الدور الإداري فليس واضحا في صلب القانون .

الفلسفة السياسية لمنصب المحافظ :

لمعرفة دور المحافظ في الوضع الفدرالي الحالي لا يكفي النظر لنصوص القانون ، بل لابد من النفاذ إلي الفلسفة السياسية أو النظرة السياسية التي حتمت إيجاد ذلك المنصب ، وهذا البعد السياسي يمكن تلمسه من اقوال المسئولين السياسيين وفيهم المحافظين أنفسهم للدور المناط بهم .

في أول مؤتمر عقد للمحافظين في فبراير ١٩٩٢م، خاطبه وزير شئون الرئاسة (وهو المسئول الاتحادي المباشر عن المحافظين) موضحا البعد السياسي لمنصب المحافظ قائلاً :

" ان اختيار المحافظ كان وفق معايير عدة ، وعرض هؤلاء النفر لاختبارات وامتحانات وتدريبات خلاف المألوف ، إن ثورة الإنقاذ تريد من المحافظ جمع الصفوف وتأليف القلوب وتحقيق الشعارات . إن المحافظ هو اللبنة الحقيقية التي يعتمد عليها بنيان السودان . إن القوانين واللوائح ليس القصد منها التقييد ولانريد للمحافظ النمطى التقليدى الذى يقيس على السابق إنما نريده أن يؤسس لعمل جديد . ذلك الذى يستفت قلبه إن لم يجد نصاً ، أنه السياسى الأول والشيخ القائد ، جامع القلوب ، أى أن لسان حال الحكومه في شأن المحافظ يقول : " حكيماً ولا توصيه " .(٩)

أحد أعضاء قيادة الثورة خاطب المحافظين واصفا المحافظ بما يلي :

" أنه مسئول الأمن والسلام والتنمية والبنيات التحتية أنه المخطط والمنفذ . (١٠) وفي ذات الأمر يقول احد قدامى الإداريين واصفاً دور المحافظ :

" أن الحكومة الاتحادية تنظر إلي المحافظ على أنه الوالي في المحافظة ، ومن منطلق مسئولياته السياسية يمكن أن يكون مسئولاً عن كل شئون الناس الاقتصادية والاجتماعية . فهو المسئول عن الأمن ووضع المرأة وتطعيم الماشية ومحاربة الآفات الزراعية . إن المنصب شمولي يتحرك في كل الاتجاهات ولكن هذه الصلاحيات لم تكتب له في القانون حتى لا ينغمس في التفاصيل ويصادر دور التنفيذيين الذين يرأسهم . (١١) وبصورة اكثر تبلور للنظرة السياسية للمحافظ جاء في المؤتمر التداولي الثالث الذى عقد بكتم في ديسمبر ١٩٩٣م عن دور المحافظ ما يلي :

" إن المحافظ يستند على مشروع السودان الحضارى الذى فصلت ابعاده السياسية في الميثاق القومي للعمل السياسى والاستراتيجة القومية الشاملة وأهم هذه المرتكزات هى الحاكمية ، سلطة الشعب عبر المؤتمرات ، تحرير المجتمع

من أسر الدولة .(١٢)

وفي اضافة يقول :

" المحافظ هو رسول الثورة ، يبشر بفكرها ، يحرض الجماهير على ممارسة دورها في النظام السياسي ، ترسيخ معاني الوحدة الوطنية والشورى والحوار ، واشاعة الأمن والطمأنينه والدفاع عن المجتمع والتنسيق بين الأجهزة ولجان الأمن والتمكين لمفهوم الأمن الشامل وتبني فلسفة الاعتماد على الذات وتحريك الاستثمار وزيادة الانتاج ومحاربة المرض والفقر والجهل وتحقيق الأمن الغذائي .(١٣)

خلاصة الأمر هنا ومما تقدم من دراستنا للقانون والفلسفة السياسية التي تحكم منصب المحافظ ، يتضح لنا أن وظيفة المحافظ ليست عادية وهي كما وصفها أحد قدامى الاداريين:

" أنها موقع منفرد لا شبيه له في كل أنظمة الحكم التي تعاقبت على البلاد وخير تشبيه له هو وظيفة الوالي في الإسلام . (١٤)

التطبيق العملي لمنصب المحافظ:

لعل أول اشكالية برزت من خلال التطبيق برزت من الوضعية الدستوريه للمحافظ وعلاقة المنصب بالمستويات الأخرى إذ أن المحافظ مختار من قبل رئيس الجمهورية ولكنه مسئول لدى الوالي ففي هذا تقوية لمنصب المحافظ وتقوية للظل المركزى على حساب السلطة الولائية كما أن علاقة المحافظ بالوزير الولائي غير واضحة . أما عن علاقته بالمجلس المحلى بالمحافظة فهى أنشئت بقانون الحكم المحلى وتعدل وتلغى بذات القانون . كذلك المجالس المحلية أنشئت وتعدل وتلغى بنفس القانون . ومعاناة المحافظ عبر عنها أحدهم قائلاً :

" إن وضعية المحافظ الدستورية البرتوكوليه فيها كثير من اللبس وعدم الوضوح في كثير من الأحيان " . (١٥) وقد لوحظ أن بعض الوزراء الاتحاديين يقبلون التخاطب مع المحافظيين مباشرة بينما يرفض بعضهم ذلك . وقد رفض أحد الوزراء إستلام خطاب من المحافظ بحجة أنه لم يأتيه عن طريق الوالي . (١٦) وفي هذا الشأن قال وزير تنسيق شئون الولايات : " إن من حق المحافظ أن يتعامل مع السلطة المركزية مباشرة ويمكن للوزير الاتحادي أن يفوض سلطاته للمحافظ وليس بالضرورة أن يكون هنالك نصاً قانونياً " . (١٧)

إن عدم الوضوح في هذا الشان جعل الفهم والأداء يتفاوت ويتباين من محافظة إلي أخرى ، لذلك طالب بعضهم بضرورة تفصيل الصلاحيات في القانون وبعضهم رفض التنصيص المفصل حتى يواصل دوره الشمولى ، وقد قال أحدهم :

" أنه لايريد تفصيلاً لأنه يستمد صلاحياته من وضع النظام العام والاستراتيجيه القومية الشاملة وروح النظام الإسلامى الكلى وأن الذى يحاسبه ليس القانون بل المولى عز وجل يوم القيامه . وأنه يستمد دوره من الكتاب والسنه مباشرة طالما أنه في دولة الشريعة " .(١٨)

إن عدم التفصيل القانوني لاختصاصات المحافظيين اوجد بعض الاحتكاكات بينهم وبين السلطات الأخرى فمثلا المادة (١/٥) تقول : إن الاجهزة الاتحادية والولائية في المحافظات في مقارها ومناشطها والعاملين بها وسائر تصرفاتها ليست خاضعة لأى قيد يفرض عليها من قبل المحافظ أو المجلس .(١٩)

بينما نجد أن من صلاحيات المحافظ الاشراف على الموظفين الاتحاديين والولائيين في محافظته وكتابة تقارير عنهم . (٢٠) فأحد المحافظيين أصدر

توجيها لمسئول وزارة الزراعة في محافظته فرفض المسئول قبول توجيهاته من المحافظ بحجة انه يتلقي أوامره مباشرة من الوزير الاتحادي وحسم الأمر بـأن أمر المحافظ أجهزة الأمن باخلاء المكتب الموجـود فـي محافظتـه ومغـادرة الموظف للمحافظة فورا . كما حدث احتكاك مباشر مع مسئول الشرطة الأمنيـه في نفس المحافظة . وفي محافظة اخرى استولى المحافظ على آليات مؤسسة الطرق والكباري (وهي مؤسسة قومية) . الموجودة اصـلاً لصيانـة طـرق المرور السريع القومية واستخدامها لتسوية أرض لإقامة سـوق بـالقرب مـن معسكر المؤسسة الأمر الذى أدى إلي إحتجاج العاملين في الموقع وفي رئاسـة العاصمة بالخرطوم ووزير النقل واستمرت الأزمـة إلـي أن تدخـل رئيس الجمهورية في الأمر . (٢١)

وفي محافظة أخرى أصدر المحافظ عفواً عاماً عن مواطنين قاموا بـتزوير بطاقات تموينية وصل عددها إلي سبعة وعشرين الف بطاقة ، وبرر ذلك أن هذا التزوير الهائل ما كان يكشـف لولا أنه اصدر أمر العفو ، واحتجـت الجـهات العدليه بالمحافظة بحجة أن العفو من صلاحيات النـائب العـام وليسـت مـن صلاحيات المحافظ كما أنه لايمكن للنائب العام تفويض غيره ، فانتهى الاشـكال بأن أصدر النائب العام عفوا تطابق مع عفو المحافظ . (٢٢)

وهناك احتكاكات طفيفة لا تصعد تحدث مع المؤسسات الاتحاديـة كهيئـة الكهرباء ومياه المدن واحتكاكات أخرى بين المحافظ والأجهزة الشعبية . (٢٣)

إن عدم الوضوح الكافي لإختصاصات المحافظ في القانون جعل القـدرات الشخصية تلعب الدور الاساسى في أداء المحافظين . وقـد لوحـظ أن الخلفيـة المهنية للمحافظ لها دور مقدر ، فالذين كانوا إداريين يتقيـدون قـدر الإمكـان

بالنصوص الموجوده أما الذين كانوا غير إداريين (معلمين وضبــــاط وقــوات نظاميه) فقد كانوا أقل تقيدا .

وقد سميوا على سبيل الطرفة " غير المنضبطين " . (٢٤) بالمقابل هنـــالك جانب ايجابي للقدرات الشخصيه والمظهر الوظيفي للمحافظ خاصة في المنـــاطق التي بها إدارة أهلية وحروبات قبلية وانفراط أمني كالنـــهب المســلح . فقــانون ١٩٩١م أعطى المحافظ حق الاشراف على الإدارة الأهلية ، بينمــــا الســلطات القضائية للادارة الأهلية مستمدة من رئيس الجهاز القضــــائي ، ولكــن وجــود المحافظ بثقله السياسي في تلك المناطق جعله يحظي بتقديـــر رجـــالات الإدارة الأهلية أكثر من تقديرها الضابط التنفيذي مما سهل انصياعها وانقيادها وتم كبــح نزعة السلاطين والمكوك والنظار للهيمنة مما اظهر جانباً تحديثياً على حســـاب الجانب التقليدي في الإدارة . (٢٥)

في محافظات دارفور حيث كان يسود النهب المسلح كان للمحـــافظين دوراً بارزاً في قيادة فرق المكافحة وجمع السلاح وتحريض المواطنين للوقوف خلــف السلطة الحكومية . (٢٦)

كخلاصة لهذا الجانب يمكننا القول أن عدم وضوح سلطات واختصاصـــات المحافظ كان له مردود سلبي على ادائهم وقد شـــعروا أنفســـهم بذلـــك ، ففـــي مؤتمرهم الثالث طالبوا بمرشد يستوعب كل واجبات المحـــافظ ويفصـــل كافــة مجالات عمله وجاء في المؤتمر وبتفصيل أكثر :

أن هناك بعض العيوب الظاهرة في قانون ١٩٩١م إذ أنه لم يكن وافيا فـــي تحديد اختصاصات ومهام المحافظين وتوضيح العلاقات الهرميه بين المحافظ من ناحية واجهزة الولاية العليا (الوالي ، حكومة الولاية) أو الدنيــــا (المجـــالس المحليه) أو الذى في مستوى المحافظة والإدارة الأهلية من ناحية أخرى لذلـــك

حدث تنازع اختصاصات . إن عدم كفاية الوصف القانوني جعل سير العملية يقوم على العلاقات الشخصية بين المحافظين والولاه والمسئولين الاتحاديين . ولعلاج ذلك لابد من اعطاء دور ما للولاة في إختيار المحافظ بأن يرشحه أو يتشاور مع رئيس الجمهورية في أمر تعيينه . (٢٧)

ولكن المؤتمر لم يقترح حلولا لعلاقات المحافظ الدنيا . فالمجلس المحلي مثلا هو الذى يقود العمل السياسي والتشريعي والتنفيذي وسلطات المحافظ تجاهه هو أن يؤيد قراراته أو يرفضها فاذا ما رفضها ترجع للمجلس فاذا أصر المجلس على موقفه يرفع الرأيين إلي حكومة الولايه . أما اللجان الشعبية فليست لديها علاقة مباشرة بالمحافظ إنما يتم ذلك عن طريق المجلس المحلي ولكن من حق المحافظ طلب تقرير عن اداء اللجان الشعبية ومراجعة حساباتها بل وتجميدها ولكن ليس له حق حلها . (٢٨)

العلاقات المالية :

لاستبطان دور المحافظ في تثبيت الحكم الفدرالي من عدمه لابد من النظر بتركيز أكثر إلى العلاقات الماليه لأن المال هو عصب النظام الإداري ومجال النزاع بين مستويات الحكم المختلفة .

كما أوردنا سابقا أن هناك ثلاثة مستويات للحكم الفدرالي وهى الحكومة الاتحادية ، حكومة الولاية والمجلس المحلي ، ولكل واحد من هذه المستويات ميزانيه مستقلة ، بينما نجد أن المحافظة وعلى حسب قانون ١٩٩١م ، ليست مستوا ادارياً وليس لها شخصية اعتبارية وبالتالي ليس لديها ميزانية منفصلة . وقد لاحظنا في نفس الوقت أن واجبات المحافظ المنوطه به تفترض أن تكون لديه مقدرات مالية وإلا أصبح " عمده بدون أطيان " كما قال أحدهم في مؤتمر المحافظين . (٢٩)

ينص القانون أن للمحافظ مال تسيير يأتيه مباشرة من حكومة الولاية ولكن

الشاهد أن هذا الأمر لم يتم . ففي معظم المحافظات (ان لم نقل كلها) لـم يتـم الفصل حتى الآن بين ميزانية مكتب المحافظ وميزانية المصالح التابعة للمديـر التنفيذي ، فقد اصبح بالتالي عبئا عليها .(٣٠) رغم أن المحافظين قد نبهوا مـرارا وتكرارا وفي كل مؤتمراتهم التداوليـة على ضرورة الابتعـاد عـن النواحـي المالية ، وذكروا مرارا بانه ليست لديهم ميزانية منفصلة ولاشخصية اعتباريـة ، إلا أن المراقب يلاحظ بان هناك تبرعات مالية كبيرة تصدر من المحافظين لعـدد من المشاريع القومية لحفر ترعة الرهد وكنانة وتسيير القوافل لدعـم العمليـات الحربية في الجنوب ومساعدات لبعض الولايات الاخرى التي نكبت بالفيضانـات وغيرها . ولكن اكثر انواع التبرعات شيوعاً تلك التي يتـبرع بـها المحـافظ للمواطنين في محافظته أثناء طوافه عليهم . فالسؤال الذى يطـرح نفسـه هنـا وبالحاح هو : ماهي مصادر هذه الاموال علماً بانه ليست للمحافظ سلطة فـرض رسوم او جباية او ميزانية مستقلة ؟ لقد ظل المصدر الأساسي هو فرض رسـوم على الخدمات في كثير من المحافظات . غير محافظات ولاية الخرطوم – هناك رسوم إضافية على سلعة السكر واحيانا يؤخذ جزء من حصة المواطن من تلـك السلعة وتباع له تجاريا ويتم هذا الغرض بتوجيه من مجلس المحافظة أو المحافظ أو المدير التنفيذي ويقوم المجلس المحلي باقرار ذلك كما انـه تفـرض رسـوم اضافية على المواد البترولية وتصل الزيادة احيانا إلي ٣٠% من سعر الجـالون الرسمي ولتسهيل هذا الأمر نجد أن محطات الوقود تبعث رسومها للمحافظـات مباشرة وليس للمجلس المحلي الذى توجد به . كما أن هناك مواداً غذائية تحصل عليها المحافظة من المصانع مباشرة وتوزع على المواطنين بعد فرض هـامش ربحي لمصلحة المحافظة كالصابون والزيت والاعلاف الحيوانية . (٣١)

في هذه الرسوم الاضافية استفادت المحافظات كثيرا من وجـود منصـب

مساعد المحافظ للتموين وهو منصب موروث من مجالس المناطق التي أنشئت بموجب قانون ١٩٨١م ، والغيت ١٩٩١م ، فمساعد المحافظ يوجد الآن برئاسة المحافظة ويتبع لاداره التموين في الولاية ويتم تعينه سياسيا .

كثير من المحافظات تحصلت على دعم مباشر من الحكومة الاتحادية وهذا مربوط إلي حد كبير بزيارة رئيس الجمهورية أو نائبه اذ يصحبها التبرع لخدمات وتنظيمات المحافظة . أحيانا تأتي التبرعات من والي الولاية ، ومثل هذه الأموال (رئيس الجمهورية ، نائبه ، الوالي) لا تترك للمجالس المنوط بها تقديم الخدمات إنما يتم التصرف فيها في رئاسة المحافظة . (٣٢)

يلاحظ حتى الان خلو معظم المحافظات (إن لم تقل كلها) من المشاريع الاستثماريه إذ أن هناك احجام من المحافظات من التعامل مع مؤسسات التمويل والتسليف حكومية كانت أم قطاع خاص . كما أن قانون الاستثمار جعل عملية الاستثمار خاصة للولاية مباشرة ، وصلاحية المحافظ محددة في هذا المجال فهو لا يملك حق التصديق لمشروع رأسماله أكثر من مليون جنيه ولا يتجاوز حدود المشاريع الزراعية عشرة أفدنة . (٣٣)

إن معظم مالية المحافظ تأتي من المجالس المحلية وفي كثير من الاحيان تبدي المجالس تبرمها وضيقها من هذا ، ولكن لا يصل ذلك لمرحلة الرفض الكامل وذلك لأن شخصية المحافظ السياسية مهيمنة . فمثلا زار أحد المحافظين مدرسة ثانوية وتبرع لاتحادها بمبلغ من المال ووجه الضابط الإداري في تلك القرية بدفع المبلغ فاعتبر هذا الأخير أن التوجيه أمرا من رئيسه المباشر وعندما اجتمع بالمجلس المحلي رفض أعضاء المجلس ذلك رفضا باتا فاضطر الضابط إلي رفع الاجتماع واخذ يتنقل بين الأعضاء واحد تلو الآخر لاقناعهم وبحجة أن المبلغ عائد لمدرستهم ، واخيرا وافق المجلس على أن يكون التبرع باسمهم

وليس باسم المحافظ . (٣٤) وفي مجلس اخر ذكر لى رئيس المجلس أنه رفض ذات مرة رسوم اضافية فرضت على سلعة فاستدعى رئيس المجلس إلى رئاسة المحافظة وفي اجتماع مغلق اتهم رئيس المجلس بانه يسعي لهدم المحافظة وأن مجلسه هو الوحيد الذي رفض من بين مجالس المحافظة . (٣٥)

وهكذا وبمثل هذه الضغوط تسير شئون المحافظ المالية . وخير تلخيص لهذا ما ذكره رئيس لجنة العلاقات الاتحادية بالمجلس الوطني الانتقالي حيث قال : من خلال الممارسة هناك عدم وضوح في مجال العلاقات المالية وبعض التغول على سلطات وصلاحيات المجالس المحليه والبلديات والمجالس الريفية من قبل الولاه والمحافظين . كما ان ظاهرة اغفال القانون لاتخفي على المشاهد والمتتبع لاداء أجهزة الحكم الاتحادى فالقانون يحتاج إلي إهتمام وتوجيه . (٣٦)

الدور الأمني للمحافظ

استعرضنا فيما سبق الممارسة العملية لدور المحافظ التنسيقي والسياسي وتبقى لنا استعراض الدور الامني . فقد لاحظنا في قانون ١٩٩١م أن المحافظ هو رئيس لجنة الأمن والمسئول عن الأمن في محافظته بل وإمعانا في أهمية المحافظ الأمنيه منعت السلطات الولائية من التدخل في شئون المحافظة الامنيه ، ولكن بالممارسة اتضح لنا محدودية صلاحيات المحافظ الأمنيه ، ففي احدي مؤتمرات المحافظين ذكر احدهم إن تقارير الأمن اليومية لا تأتيه بل تذهب إلي جهات أخرى ، وقال آخر أن أجهزة الأمن في المحافظة تتلقى توجيهات من جهات أخرى ، غير مكتب المحافظ واشتكى آخر من أن هناك اعتقالات تتم في محافظته دون اخطاره . رداً على احتجاجات المحافظين اعلاه خاطبهم مدير جهاز الأمن في ذات المؤتمر قائلا:

" ان الامن يحتاج إلي جهاز تنفيذي متخصص ويجب أن يعمل اصالة لا وكالة عن المحافظ أو الوالي أو حتى عضو مجلس قيادة الثورة . يمكن التشاور مع المحافظ في حدود معينة فالمحافظ قد يدرك العمل الأمنى في محافظته ولكنه لا يلم بالأمن في كل الولاية ناهيك من كل السودان فالقرار هو المسألة الأمنية وليس قراراً إقليمياً لذلك لابد من السرية التامة " . (٣٧)

خاتمة واستشراف:

مما تقدم يمكننا القول أن السودان في تاريخه الحديث ومنذ التركيه لم يشهد مركزيه مطلقة بمعنى حصر السلطات في يد الحاكم أو العاصمة فقط ، فقد شهد السودان في تاريخه التقسيم إلي مديريات واقاليم وولايات ومحافظات . ولعل مرد هذا إلي كبر مساحة السودان ، فدون الاستناد على نظرية إدارية فإن الحاكم يجد نفسه مضطرا إلي تقسيم البلاد ولكن في نفس الوقت لا يمكننا القول إن تاريخ السودان الإداري كان لا مركزيا . ففي العهد التركي والإنجليزي كان مدير المديرية مفوضاً من الحكمدار أو الحاكم العام لتطبيق سياسة الحكومة في مديريته وليس ممثلا لمديريته أمام السلطة الحاكمة أو مخولا له سلطات تشريعية لكى يشرع من القوانين واللوائح ما يناسب مديريته ، ولعل شيئاً من هذا " التفويض لا التخويل "ظل ملازما لكل تجارب السودان الإدارية إلي يومنا هذا .

بعد الاستقلال مباشرة كان هناك تخوفا من النخب الحاكمة من فكرة اللامركزية ، فقد كان الخوف من أن تكون مدخلا لتفكيك البلاد ولتهديد وحدة البلاد القومية . لذلك ظلت السياسة الادارية في الفترة البرلمانية الاولى كما كانت عليه في زمن الاستعمار وكذلك عهد الفريق عبود . ولعل اول محاولة جادة لحكم البلاد لا مركزيا جاءت في قانون الحكم المحلي ١٩٩٧١م ، وقد كان مهندسه الدكتور جعفر محمد على بخيت الذى كان منطلقا من خلفيته الاكاديمية .

ولم يكن الدكتور جعفر بخيت متخليا عن أهميـــة تقويـــة الحكومـــة المركزية إذ يقول : " الدول النامية في حاجة إلي حكومة قومية قوية ولها يد محلية ديمقراطية تكتسب ثقة الناس وتقدم لها كافة الخدمات . " (٣٨)

كانت الحكومات الحزبية تهتم كثيرا بمسألة الحكم المحلي لأسباب تتعلـــق بتكوين تلك الأحزاب ومدة بقائها في الحكم ، فكانت دائما تبقى على القوانين التي كانت سائدة قبلها ويتم فقط استبدال الأشخاص .

الوضع الفدرالي الحالي لم يخرج كثيرا عن تجربة السودان السابقة رغـــم الزيادة الكبيرة في عدد الولايات وعدد المحافظات ، فالمركز مازال ممسكا بكثير من الســـلطات ، فالتخطيط الاجتماعي والثقافي والتربوي من أعمال المركـــز . وفي أحسن الأحوال يمكننا القول أن عملية التفويض أو التخويل واقفة عند حدود الولاية . كما أن هياكل الحكومات الولائية وقوانينها متطابقة علـــى الأقـل فـــي الولايات الشمالية وتقابلها الولايات الجنوبية فليست هناك فروقـــات تذكـــر فـــي الهياكل والقوانين التى تراعي خصوصيات بقاع السودان المختلفة .

إن العلاقة بين مستويات الحكم الثلاثة علاقة إذعان وليس فيها من النديـــة الكثير وحسب علمي لا توجد سابقة قضائية في السودان حول تنازع الســـلطات بين المستويات الثلاثة كما يحدث في الدول ذات الحكم الفدرالي وحتى لو حـــدث مثل هذا النزاع فلم يصل للقضاء .

إن المحك الأساسي لفعالية النظام الفدرالي هو مستوى الحكم الثـــالث – أي المجلس المحلى ، ففي كل القوانين التي صدرت منذ عام ١٩٥١م مرورا بعـــام ١٩٧١م ،١٩٨١م وانتهـــاء بقانون ١٩٩١م نجـــد أن الســـلطات والصلاحيـــات الممنوحة للمجالس المحليـــة كفيلة بتقوية المجتمع المحلي وجعلـــه يحكم نفســـه بنفسه . ولكن العبرة دائما تكمن في التطبيق وليس في النصـــوص المكتوبـــة ،

فالمشاهد في أداء المجالس أنها دائما تتسم بالضعف الذي يجهض التجربة الفدرالية . وذلك الضعف يرجع لعدة عوامل منها ما هو موضوعي ومنها ما هو ذاتي ، فالموضوعي يأتي من تغول السلطات الاتحادية والولاية والمحافظة على المجالس وتؤثر على أدائها التشريعي والتنفيذي ، أما ذاتيا فمعظم أعضاء المجالس غير واعين بسلطاتهم واختصاصاتهم كما أن الكادر الديواني في المجلس المحلي يعتبر نفسه تابعا لوزارة الحكم المحلي وممثلا لها وليس منفذا للشعبيين ولعل خير تلخيص لهذا الأمر هو ما ذكره دكتور جعفر بخيت حيث يقول : " إن التجربة السودانية في الحكم المحلي تركت للحكم المحلي فتات الموائد المركزية واستأثر المركز بالمال وأصبحت الحكومة المحلية مسئولة عن الخدمات الدنيا الوضيعة مثل جمع القمامة والاوساخ واستأثر المركز بما يؤثر في حياة الناس . " (٣٩)

أما فيما يختص بمنصب المحافظ فيمكننا القول بعد الاستعراض الذي قدمناه في هذه الورقة إنه خصما على التجربة الفدرالية وليس تمكينا أو اثراء لها . فإذا حاولنا إعطاء المحافظ سلطات تنفيذية بان يعين له مساعد للشئون الصحية والشئون التعليمية وغيرها فسيكون ذلك على حساب المجالس المحلية وتكثيف الظل الإداري ، وإذا حرم من الدور التنفيذي وسلب من الشخصية الاعتبارية كما هو حادث الآن فسيسعى للتغول على سلطات المجالس واختصاصاتها ليتمكن من القيام بالدور المنوط به أمنياً وسياسياً وتنسيقياً حتى لا يكون " عمدة بدون أطيان ".

وإذا فصلنا بين الإدارة والسياسة (رغم صعوبة هذا) فيمكننا القول إنه يمكن للمحافظ أن يعمل على تحقيق اللامركزية الإدارية والمركزية السياسية بمعنى أن يكون من واجباته العمل على تقوية المجالس المحلية وتبصيرها

بصلاحياتها وعدم التنازل عنها وحمايتها من تغول المركز والولاية . أما سياسيا فيمكنه خدمة الأيدلوجية والاستراتيجية القومية ومنع أى انحراف عن الخط القومي على أساس أن البناء القومي في السودان مازال هشا . وفي هذه الحالة لابد من إخلاء رئاسة المحافظات من كثير من الوظائف التي تعج بها ابتداء من المدير التنفيذي ومساعد المحافظ للتموين ومدير التعليم ومفتش أول الصحة وغيرها من وظائف مجالس المناطق السابقة . وتخصص للمحافظ ميزانية من المركز أو الولاية مع مكتب تنفيذي مصغر مهمته مساعدة المحافظ في أداء وظيفته السياسية القومية . وإلي أن يتم ذلك فإننا نقول إن وضع المحافظ ليس فيه أي إثراء أو تعميق للفدرالية إنما هو خصم لها ومن الاوفق إلغاؤه ودراسة أنجع السبل لتنزيل اللامركزية من الولاية إلي مستوي المجالس المحلية حتى تتحقق الفدرالية ولا تظل أشواقا كما هو حادث في كل التجارب السودانية الإدارية .

الهوامش

١. أضواء على قوانين الحكم اللامركزي في السودان ، ورقة أعدتها لجنة الحكم الاتحادي بالمجلس الوطني .
٢. دكتور مختار الأصم ، التجربة السودانية في اللامركزية ، سودان بوكشوب ، الخرطوم ، ١٩٨٣م ، ص ١٤ .
٣. المصدر نفسه .
٤. أضواء على قوانين ، مصدر سابق ، آدم بدري ورقة مقدمة في مؤتمر المحافظين الثالث ، كتم ، ديسمبر ١٩٩٣م .
٥. المصدر نفسه .
٦. قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٧١م .
٧. قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٨١م .
٨. قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م .
٩. الاجتماع التداولي للمحافظين ، دار الشروق ، الخرطوم ، فبراير ١٩٩٢م .
١٠. نفس المصدر .
١١. نفس المصدر .
١٢. الشفيع أحمد محمد ، نائب أمين أمانة المؤتمر الوطني ، كتم ، ديسمبر ١٩٩٣م .
١٣. نفس المصدر .
١٤. الاجتماع الاول ، دار الشروق ، الخرطوم ، فبراير ١٩٩٢م .
١٥. نفس المصدر .
١٦. نفس المصدر .
١٧. نفس المصدر .
١٨. نفس المصدر .

19. قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م .
٢٠. نفس المصدر .
٢١. الاجتماع التداولي للمحافظين ، دار الشروق الخرطوم فبراير ١٩٩٢م
٢٢. الاجتماع الثالث ، كتم ديسمبر ١٩٩٣م .
٢٣. الاجتماع الثالث ، كتم ديسمبر ١٩٩٣م .
٢٤. الاجتماع التداوالي مصدر سابق .
٢٥. الاجتماع الثاني للمحافظين ، الخرطوم ديسمبر ١٩٩٢م .
٢٦. نفس المصدر .
٢٧. المؤتمر الثالث ، كتم ، ١٩٩٣م، ديسمبر .
٢٨. انظر النظام الأساسي للمؤتمرات السياسية .
٢٩. المؤتمر الثاني ، مصدر سابق .
٣٠. مقابلة مع بعض المدراء التنفيذيين .
٣١. طواف شخصي على بعض المحافظات .
٣٢. نفس المصدر .
٣٣. مؤتمر المحافظين الاول ، الخرطوم .
٣٤. مقابلة شخصية مع ذلك الضابط الإداري .
٣٥. مقابلة شخصية مع رئيس المجلس المحلي .
٣٦. أحمد عبد الرحمن محمد ، نظام الحكم اللامركزي الاتحادي في السودان .
٣٧. مؤتمر المحافظين الاول ، الخرطوم ، ١٩٩٢م .
٣٨. وردت في : مختار الأصم ، مصدر سابق ، ص ١٧٦ .
٣٩. نفس المصدر .

دور المحافظ في الحكم اللامركزى
مع الاهتمام بوجه خاص بدوره في الحكم الاتحادي
(١٩٩١م -١٩٩٤م)

خالد سر الختم

وظيفة المحافظ :
النشأة والتاريخ :

أعطت اتفاقيه ١٨٩٩م الثنائية (الإنجليزية – المصرية) الحاكم العام بالسودان سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية شبه مطلقه . وحتى يتمكن من إدارة السودان بمساحته الشاسعة وتعقيداته الاجتماعية والسياسية المعروفة كان لابد من آلية لامركزية تساعده في الإدارة فنشأت وظائف مدير المديرية والمفتش والمأمور وتقاسمت السلطات الثلاث . ولكن كانت تعمل كسلطة قوية موحدة حتى جاء الاستقلال ١٩٥٦م، أعيد توزيع السلطات الثلاث وكذلك السلطة السياسيه والاختصاصات والأعباء الإدارية على الوزارات المركزية التي أصبحت تستعمل أسلوب التفويض والتخويل لسلطات وصلاحيات المحافظ .

وبصدور قانون المديريات لسنة ١٩٦٠م ، حلت المراكز وألغيت وظيفه مفتش المركز . وصار مدير المديرية ممثلا للحكومة المركزية ومجلس تتنفيذي المديرية بمعنى عدم وجود سلطة موحدة في المديرية .(١) وبعد اكتوبر ١٩٦٤م ، ألغى منصب ممثل الحكومة وحلت مجالس المديريات وعاد المحافظ رئيسا للمجلس التنفيذي وعاد له بعض الثقل المهني والسياسي وإن لم يتمتع بسلطات

مدير المديرية . (٢) وفي عام ١٩٧١م ، بصدور قانون الحكم الشعبي المحلي عاد المحافظ ذو الإشراف الشامل . (٣) وكانت هذه الفترة الذهبية القمة لسلطات المحافظ كرئيس للمجلس التنفيذي وأصبح بمثابة رئيس الجمهوريه في رقعته الجغرافيه .

ومرة أخرى تقلص دوره وفقد صلاحياته وسلطاته الواسعة وكان ذلك في عام ١٩٧١م، بعد صدور قانون الحكم الشعبي المحلي لعام ١٩٧١م . والآن وبإذن الله نود أن نقف على دور المحافظ فيما بعد عام ١٩٩٤م، وعند قيام الحكم الاتحادي .

وضع المحافظ في قانون الحكم الشعبي المحلي لعام ١٩٧١:

وبدراسة قانون الحكم الشعبي المحلي لعام ١٩٧١م، عن كثب نقف على سلطات وصلاحيات المحافظ . فلقد كان للمحافظ دور كبير ومحدد وواضح في ذلك القانون ويتمثل هذا الدور في الآتي :

١. يمثل المحافظ الحكومة المركزية في المديرية فيباشر عنها التفويض ويمارس ما تخوله له من سلطات وصلاحيات ويشرف على إدارة الأجهزة المحلية والمركزية وهو التنفيذي الأول في الجهاز الإداري .
٢. يدير العاملين بالمديرية ويقودهم ويراقبهم ويشرف على تنقلاتهم .
٣. كان المسئول الأول في المديرية عن الأمن ومشرفا على القوات النظامية وهو رئيس المحاور الثلاث المذكورة . ويتضح ذلك من دراستنا التالية لمواد القانون فالمحافظ منحت له السلطات والاختصاصات الآتيه بموجب المادة (١٠) من قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧١م :

أ. يكون مسئولا لدى السلطة التنفيذية الإقليمية عن أمن المديرية .

ب. يشرف على قوات الشرطة والسجون والمطافئ بالمديرية .

ج. يكون مسئولا عن رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمجالس " الضباط الإداريين" .

د. يكون مسئولاً عن إجراء انتداب سائر العاملين بأجهزة الخدمة العامة إلي المجالس ويقوم باعتمادهم وتقديم التقارير عنهم .

هـ. يقوم بمراجعة أعمال المجالس ورفع التقارير عنها للسلطات التنفيذية والإقليمية .

و. أى اختصاصات أخرى تكلفه بها السلطة التنفيذية الإقليمية . وبتحديد المسئولية على المحافظ في هذا القانون فهو المسئول عن أى قصور في مفردات القانون وكلماته الواضحة في تحديد الأعباء والمسئوليات والصلاحيات والسلطات بالنسبة للمحافظ .

وبموجب قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧١م ، كان المحافظ هو الذي يمثل رئيس الجمهورية ، ويتم اختياره بموجب مواصفات معينه ذكرت في القانون في المادة (٦) هذا بجانب ما سنلاحظه في المادة (١٠) من نفس القانون الخاص بالسلطات والصلاحيات وفي هذا القانون نلاحظ أن المجلس الشعبي التنفيذي قد اعطي سلطات وصلاحيات واسعة وحجب عن مجالس

البلديات والمجالس الريفية شخصيتها الإعتبارية ودمجت سلطتا التشريع والتنفيذ في نفس المجلس الشعبي التنفيذي على مستوي المديرية والمحافظة . بعد هذا يصبح المحافظ صوره مصغرة من رئيس الجمهورية بل يصبح في وضع أفضل إداريا وسياسياً من مدير المديرية إبان فترة الاستعمار برغم ما قدم من مبررات بان وجوده ضمن المجلس الشعبي التنفيذي الذي هو صاحب السلطة الحقيقية يضمن عدم تفرد المحافظ بالسلطة . ولكن حقيقة الممارسة أفرزت ثلاثة أنماط من المحافظين . (٤)

أ. هنالك المحافظ الذي يتمسك بسلطاته ويصبح بذلك هو القائد الفعلي للمجلس التنفيذي رغم الخلاف والشقاق بينه وبين أعضاء المجلس .

ب. وهناك المحافظ الذي يتنازل عن جزء من سلطاته ويقاسم أعضاء المجلس العمل بتحركه وسطهم .

ج. وهنالك المحافظ الذي لا يكترث كثيرا بالتمسك بسلطاته ويترك أعضاء المجلس يتخذون القرار .

وبالطبع القانون وحده لا يكفي لضمان تسيير وإدارة المحافظة إذ أن الصفات والسمات الشخصيه وقدرات المحافظ ضمن عوامل أخرى محيطة به مثل : الإمكانات والعاملين وبيئة العمل .. الخ . كلها تساعد في إنجاز العمل ولكن القانون يمثل ضماناً مهما وأساساً ضرورياً لوضوح العلاقة بين المحافظ وبقية الوظائف السياسيه والتنفيذية بالولاية وإذا تتبعنا وصفه في الهيكل التنظيمي نجده يتبع مباشرة لوزير الحكم المحلى وقد استمر الحال على ذلك حتى صدور قانون الحكم الشعبي المحلي لعام ١٩٨١م ، حيث انتهى دور المحافظ الشمولي .

وخلاصة القول فمحافظ المديرية كان هو رئيس المجلس الشعبي التنفيذي بصفته ممثلا للسلطة التنفيذيه ومسئولا عن الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى نشاطات جميع الأجهزة الحكومية سواء ما كان تابعاً منها للمجالس التنفيذية أو ما لم تنتقل اختصاصاته له ويستثني من ذلك القوات المسلحة والسلطات فقط (٥) وهذا يعني أن المحافظ يكون ممثلا للوزراء المركزيين ومسئولا لدى كل منهم عن مناشط وزارته بالمديرية . كما وأنه المسئول عن جميع ممتلكات المجلس الشعبي التنفيذي وهو أمينها والقيم عليها . ويجوز للمحافظ تخويل سلطاته هذا بجانب إشرافه ومراقبته لإيرادات ومنصرفات المجلس وأميناً لخزينته . (٦)

العلاقة بين المحافظ والوزراء الإقليميين والوزراء المركزيين في قانون الحكم الإقليمي لعام ١٩٨٠م

برغم أن المادة (١٧) من قانون الحكم الإقليمي لعام ١٩٨٠م ، كفلت لحكام الأقاليم بموافقة رئيس الجمهورية تحديد واجبات الوزارات والمصالح الإقليمية وأعبائها وبرغم أن القانون كفل للوزير الإقليمي رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة وسياسة الأقاليم ، ورغم أن الوزير الإقليمي يعتبر في نظر القانون هو الإداري الأعلى بوزارته ورصيفا للوزير المركزي من حيث المبدأ – إلا أن الوضع وواقع الحال بدا مختلفا وشهدت بدايه فترة الحكم الإقليمي لسنة ١٩٨٠م ، بأن الوزراء الإقليميين كانوا يفتقرون إلي اكتمال السلطات والصلاحيات التي باتت أغلبها متمركزة في رئاسات الوزارات المركزيه السابقة ٠ كما وأن العلاقة بين الوزراء الإقليميين والوزراء المركزيين ظلت تفتقر إلي المزيد من الوضوح في تحديد سلطات وصلاحيات كل منهم .(٧)

الشكل رقم (١)
وضع المحافظ في الهيكل التنظيمي للحكم الشعبي المحلي
١٩٧١م - ١٩٨١م

وزير الحكم المحلي

المحافظ

الأمن

المجلس الشعبي التنفيذي

مجالس المدن

مجالس الأرياف

أسواق

أحياء

مناطق صناعية

فرقان

قري

المصدر : أمانة مجلس الوزراء ، اللجنة الفنية لدراسة الهياكل التنظيمة
برئاســـــة حكومـــــات الأقاليـــــم ،
ـــــمبر ١٩٩٠م .

وبالرغم من أن قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٨١م ، قد فوض سلطات المجلس الشعبي التنفيذي لمحافظ المديرية لحين قيام مجالس المناطق إلا أن ذلك قد أدى إلي بعض الاحتكاك بين محافظ المديرية وبعض الوزراء الإقليميين ، ومرد ذلك في تقدير لجنة الدراسة يرجع إلي غياب الفهم المشترك بين الوزير والمحافظ لحدود كل منهما في ممارسة سلطاته . (٨)

ويبدو أن قانون الحكم الشعبي المحلي ١٩٨١م ، قد سعى لإيجاد قيادة سياسية وتنفيذية لوحدات الحكم الشعبي المحلي باعتبار أن قيام الحكم الإقليمي (١٩٨٠م) يجب ألا يتأتى على حساب الحكم الشعبي المحلي ؛ وقد تمثلت هذه القيادة في شخص المحافظ . إلا أن الغرض بات بعيد المنال . إذ لم يوفر له قانون الحكم الشعبي المحلي المناخ المناسب . إذ أن علاقة المحافظ بأجهزة الحكم الشعبي المحلي لم تعد أن تكون إشرافية لكنها مجردة من الإشراف المالي . فليس للمحافظ أي سلطات أو صلاحيات مالية تؤهله وتمكنه من القيادة وتقنع الوحدات باتباع توجيهاته وإدارته . (٩)

إن تداخل سلطات وصلاحيات كل من وزير شئون الإقليم والمحافظ في مسائل الأمن قد ترتب على ذلك أن أصبح المحافظ وفي كثير من الأحيان خارج الصورة وليس له علم بما يدور في لجنة أمن المديرية لأنه لم يصبح عضوا فيها ولا يدعي لاجتماعاتها والتي استأثر بها وزير شئون الإقليم . (١٠)

إن وضع المحافظ في عاصمة الإقليم يختلف تماما عن وضعه – سلطات وصلاحيات – في المديريات الأخرى بنفس الإقليم . فالمحافظ في عاصمة الإقليم لا يتمتع ولا يتميز بأي من السلطات والصلاحيات التي يمارسها رصيفه البعيد عن عاصمه الإقليم . بل إن وجود محافظ في عاصمه الإقليم يسبب له الحرج وكثيرا من المشاكل . فهو كبش الفداء في كل الاختناقات التموينية وكل

الأزمات العابرة والطارئة وهو ملاذ المستجيرين وأصحاب المشاكل من الشعبيين وغيرهم وهو في نفس الوقت بلا سلطات ولا صلاحيات ولا مال .

وفي نفس الوقت نجد أن رصيفه الذي يعمل بالمحافظات الأخرى خارج عاصمة الإقليم يمارس كافة السلطات والصلاحيات كما يقوم بأداء مهامه وواجباته بحريه تامة بعيدا عن التدخل المباشر والمستمر في شئونه من قبل حكومة الإقليم وأجهزتها المختلفة . وأن الاتجاه العام لدى حكام الأقاليم كان يسير نحو تفويض سلطاتهم وصلاحياتهم لمثل هؤلاء المحافظين الذين بعدت بهم الشقة عن عاصمة الإقليم وحاكم الإقليم وأجهزته الأخرى . (١١)

إن وجود محافظ قوي (يعني ان لديه سلطات كافيه) يعتبر من الضمانات الأساسية التي تمكن مجالس المناطق المختلفة من أداء مهامها على الوجه المطلوب .

فالمحافظ القومي يمكن أن يكون حلقة الوصل بين أجهزة الحكم الإقليمي العليا ومجالس المناطق المختلفة ،وغياب منصب المحافظ قد يجعل النزاع المتوقع بين الأجهزة الإقليمية ومجالس المناطق معركة أبعد ما تكون عن التكافؤ . (١٢)

وضع المحافظ في الهيكل التنظيمي للحكم الإقليمي والحكم الشعبي المحلى في الفترة بين١٩٨٠م -١٩٨٥م

بدراستنا للهيكل التنظيمي [الأشكال رقم (٢) ورقم (٣)] نلاحظ أن وضع المحافظ أصبح يبتعد أكثر فأكثر عن رئيس الجمهورية كقوة وسند مادي وأدبي لدعم الحكم الشعبي المحلي . فنجد ان السلطة والصلاحية الحقيقية أصبحت سلطة وصلاحية الحاكم والذي يتبع له النواب ثم يأتي بعدهم الوزراء الإقليميون ومنهم وزير شؤون الإقليم الذي يرأس المحافظ ويحجب عنه السلطة

والصلاحية . التي أصبحت بالأصالة سلطة حاكم الإقليم والذي له حق تفويضها أو تخويلها ٠

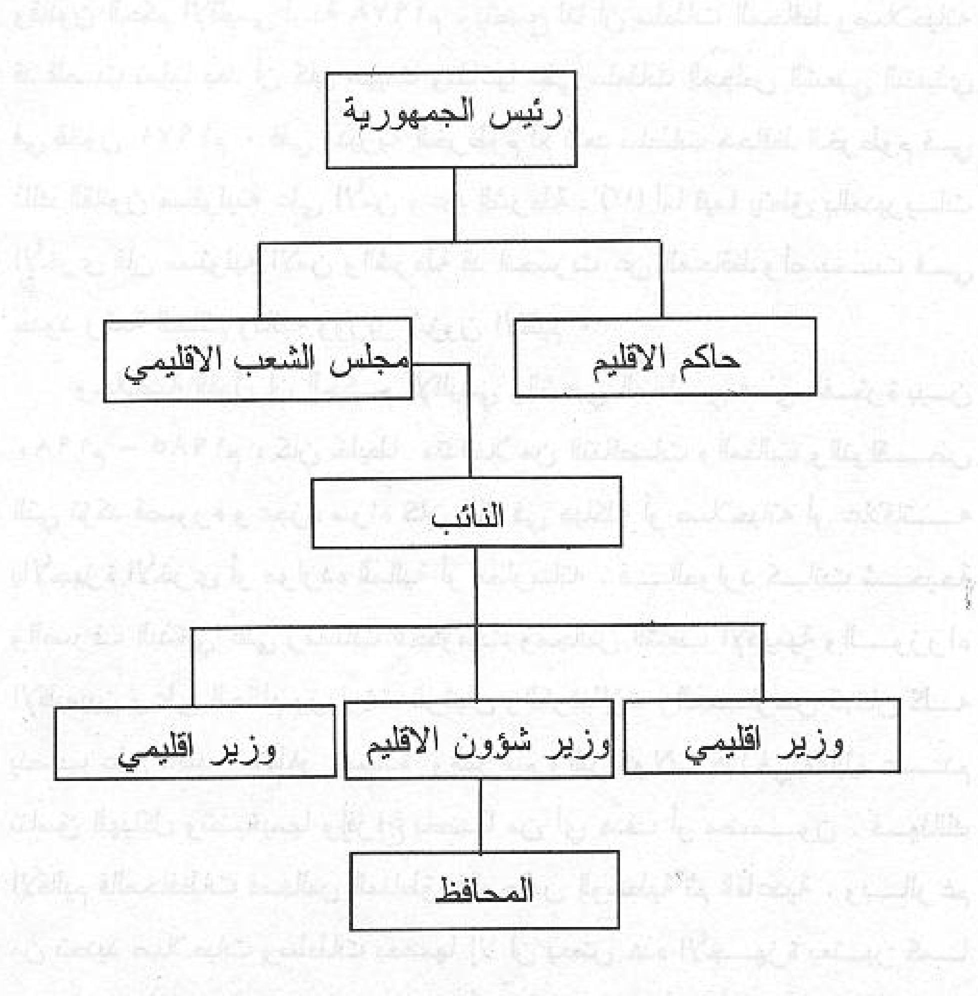
وبدراسة قانون إدارة مديرية الخرطوم لعام ١٩٨٠م، وقانون إدارة العاصمة القومية لعام ١٩٨٣م ، وقانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٨٠م وقانون الحكم الإقليمي لسنة ١٩٧٨م . يتضح لنا أن سلطات المحافظ وصلاحياته قد قلصت تماما بعد أن كان مهيمنا وطاغيا على سلطات المجلس الشعبي التنفيذي في قانون ١٩٧١م ٠ ففي مديريه الخرطوم لم تتعد سلطات محافظ الخرطوم في ذلك القانون مسئوليته على الأمن وعن الشرطة . (١٣) أما فيما يتعلق بالمديريات الأخرى فإن مسئوليه الأمن والشرطة قد انحسرت عن المحافظ وأصبحت في حدود رقعة الحاكم ونائبه ووزير شؤون الإقليم ٠

وخلاصة القول إن الحكم الإقليمي والشعبي المحلي في الفترة بين ١٩٨٠م – ١٩٨٥م ، كان خليطا متداخلا من التناقضات والمثالب والنواقص التي تؤكد قصوره وعجزه سواءً كان ذلك في هياكله أو صلاحياته أو علاقاته بالأجهزة الأخرى أو موارده المالية أو ممارساته . فالموارد كانت شحيحة والصرف البذخي على رئاسات الحكومات ومجالس الشعب الإقليمية والوزراء الإقليميين وعلى الحكام وزيارات الرئيس والكرنفالات والمعارض كان كله ينصب على تأطير مظاهر السيادة والمراسم والبرتكولات هذا في مقابل عدم تناسق الهياكل وتضخيمها وإفراغ بعضها من أي هدف أو مضمون . فهنالك الأقاليم فالمحافظات فمجالس المناطق فالمجالس الوسطية ثم القاعدية . وبالرغم من تحديد صلاحيات وسلطات بعضها إلا أن بعض هذه الأجهزة يعتبر كما مهملاً . (١٤) . فالمحافظات رغما عن أهميتها لا تلعب أي دور ، والمحافظون لا يملكون أي صلاحيات داخل محافظاتهم ولا حتى على المجالس المحلية المكونة

الشكل رقم (٢)

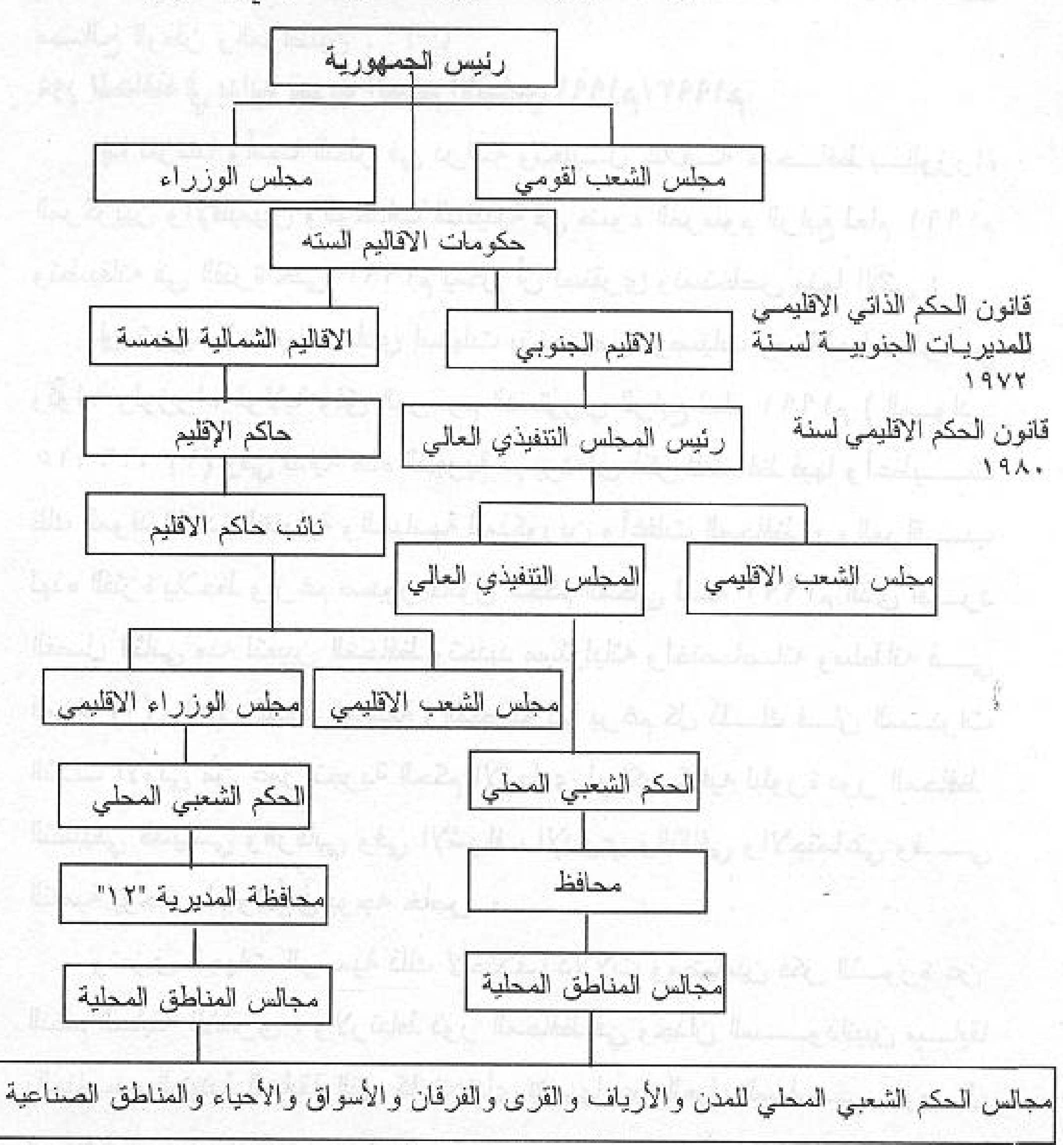
وضع الهيكل التنظيمي للحكم الاقليمي

١٩٨٠م - ١٩٨٥م



المصدر : أمانة مجلس الوزراء اللجنة الفنية لدراسة الهياكل التنظيمية برئاسة حكومة الأقاليم ، ديسمبر ١٩٩٠ ، ص (٧) .

الشكل رقم (٣)
خريطة الأجهزة الدستورية للحكم الاقليمي بالسودان



المصدر : د. قلوباوي محمد صالح ، الحكم الاقليمي علي ضوء التجربة (١٩٨١) .

لها . ولا يعرف أحد حدود علاقاتها بمن حولها ولا برئاسات الأقاليم ، فهم أشبه بالأجاويد أو حكماء القبائل وعليه فهنالك فراغ وخواء يمكن أن تتفلت من خلاله القضايا الأمنية والتموينية والإدارية ولابد من علاجه بما يحقق التناسق ويصون مصالح الوطن والمواطنين . " (١٥)

دور المحافظ في بداية تجربة الحكم الاتحادي ١٩٩١م/١٩٩٣م:

إذا تفرسنا وأمعنا النظر في دراسة وتحليل علاقة المحافظ بالوزراء المركزيين والإقليميين والوحدات التنفيذية في ضوء المرسوم الرابع لعام ١٩٩١م وتطبيقاته في الفترة حتى ١٩٩٣م يمكن أن نستقرئ ونستخلص منها الآتي :

إن تجربة الحكم الاتحادي استهلت بتخصيص توصيات وصلاحيات للوالي ونوابه ولوزراء الولاية وفق المرسوم الدستوري الرابع لعام ١٩٩١م (المواد : ١٥، ١٦، ١٧) وفي بداية هذه التجربة لم يرد أى ذكر للمحافظ فيها وأعطيت تلك المواد القيادة التنفيذية والسياسية للمذكورين وأغفلت المحافظ . والمراقب لهذه الفترة يلاحظ وبرغم صدور قانون الحكم المحلى لسنة ١٩٩١م الذى أفرد الفصل الثاني منه لتعيين المحافظ وتحديد مسئولياته واختصاصاته وسلطاته في المواد (٦) و(٧) والبنود المشتقة والمفصلة لها برغم كل ذلك فان السنوات الثلاث الأولى من عمر تجربة الحكم الاتحادي لم تكن كافيه لبلورة دور المحافظ التطبيقي السياسي والرقابي وفي الإشراف الإداري والثقافي والاجتماعي وفي التنمية بوجه عام والأمن بوجه خاص .

وتعزى الجهات الرسمية ذلك لاختلاف دلالات ومضامين فكر الثورة عن النظم السابقة الأخرى ، ولارتباط دور المحافظ في وجدان السودانيين سابقا بالمناصب المهنية السابقة التي كانت تنأى بنفسها عن العمل السياسي . وميل المحافظ المعين حديثا في عهد الثورة للاستعانة بالجهاز التنفيذي بدلا عن المواعين والقدرات والإمكانات السياسية الجديدة المتاحة للعمل السياسي الجديد

ولغياب اللائحة التنفيذية التي تفصل صلاحيات وسـلطات المحـافظ القانونيـة والمراشد التي تحدد درجة ومدى علاقته الرأسية والأفقية على المستوى الاتحادي والولائي والتنظيمات السياسية أو التنفيذية أو التشريعية .(١٦) وحقيقة الأمر لـم يكـن دور المحافظ هـو وحـده الـذي لـم يتبـلور خـلال الفـترة مـن ١٩٩١م – ١٩٩٣م . بل إن دور نائب الحاكم مر بنفس التجربة . لقـد أثبتـت تجارب الخدمة المدنية بوجه عام في الفترة من ١٩٥٦م إلي ١٩٧٥م بأن وظيفـة النائب في معظم الوحدات الحكومية كانت وظيفة معطلة في معظم الأحيـان لأن أعباءها ومسئولياتها وصلاحياتها غير محـدودة ولا يمـارس شـاغلها العمـل الإيجابي المحسوس إلا عند غياب الأصيل – المدير أو الوكيل . وفـي بعـض الحالات التي يكون شاغلها ذو شخصية قوية ويكون رئيسـه بنفـس السـمات والقدرات تحدث منازعات وخلافات في قيادة الوحدة مما يعطل سيرها وأدائها . وكان الحل الأمثل الذي وصلت إليه وزارة الخدمة العامـة والإصـلاح الإداري حينئذ هو إلغاء وظيفة النائب في أجهزة الخدمة المدنيـة والمؤسسـات العامـة ومجالس إداراتها والاسـتغناء عنها بتكليف اقدر وأقدم مسـاعدي التنفيـذي الأول بقيادة الوحدة عند غياب الأصيل ولكن يبقى مسمى الوظيفـة كنوع مـن المكانة الأدبية الأكـثر قبولا ولكن هؤلاء في الواقـع يديـرون أمانـات أو إدارات عامـة كجزء تخصصي محدد الصلاحيات والسلطات والعمـل الفنـي التخصصي .

وهذه التجربة الحقيقية تؤكد فشل وظيفة نائب الحاكم كوظيفة متفرغة للنيابة فقط . ولكن يمكن أن تكون ذات اختصاصات محدده ومعروفة ، كما يمكـن أن ينوب أي من الوزراء الإقليميين أو المحافظ عن الحاكم كيفمـا يكـون الحـال والوضع السياسي والتنفيذي والظروف المحيطة .

نلاحظ في دراسة الهياكل التنظيمية لكل من إقليم دارفور وكردفان والإقليم الأوسط بأن هياكلها كانت متماثلة تقريبا ومتطابقة في شكلها ومضمونها بوجه عام وخاصة في ثلاثة محاور إدارية تتعلق بـ :

الحاكم

ونواب الحاكم

وأمانة الحكومة ويشكل أي منها محورا إداريا . (١٧)

وكانت مكونات ذلك الجهاز التنظيمي كالآتي :

أولاً :

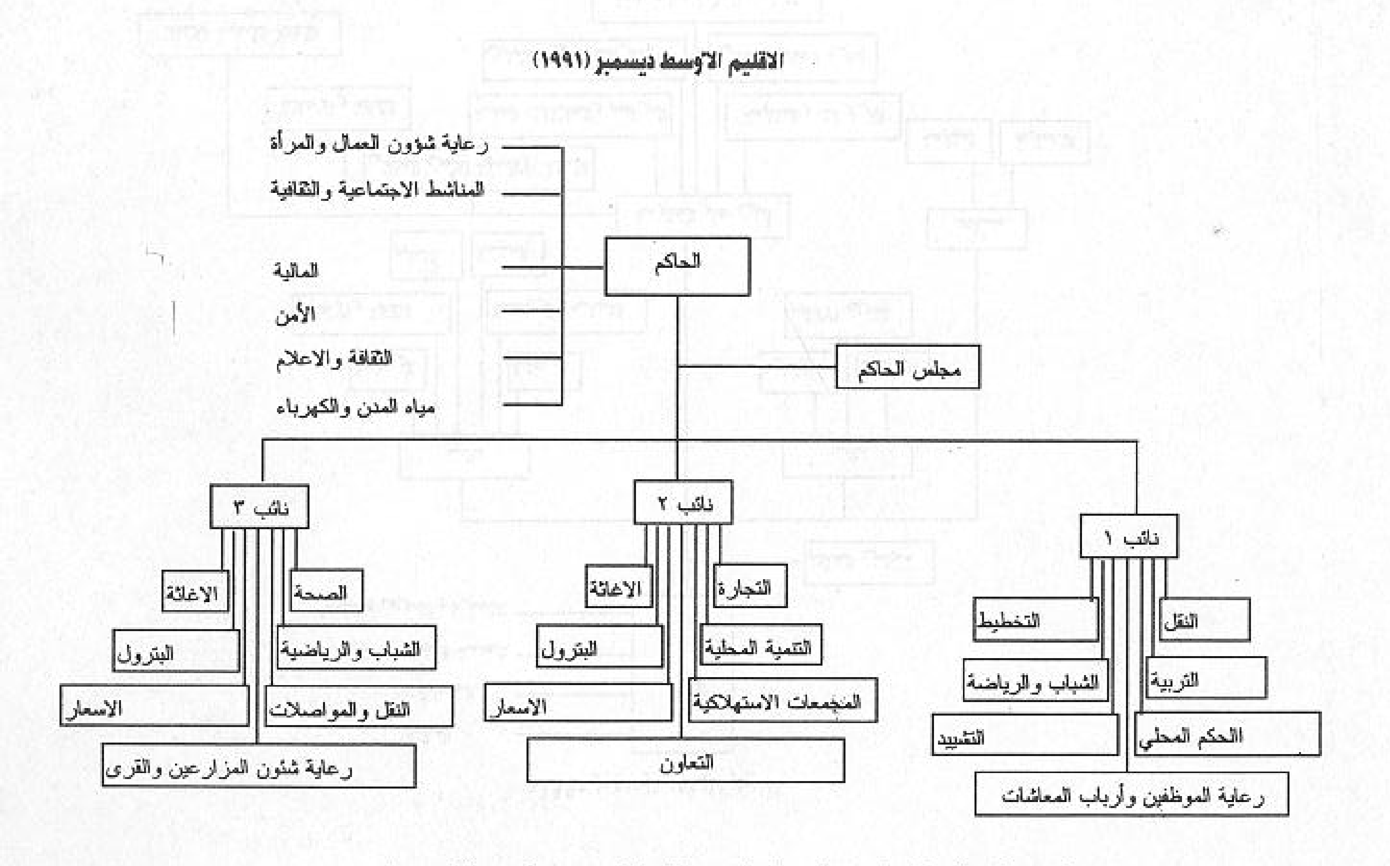
على قمته الحاكم ويشرف على الوحدات الإدارية الخاصة :

أ. بشؤون الأقاليم

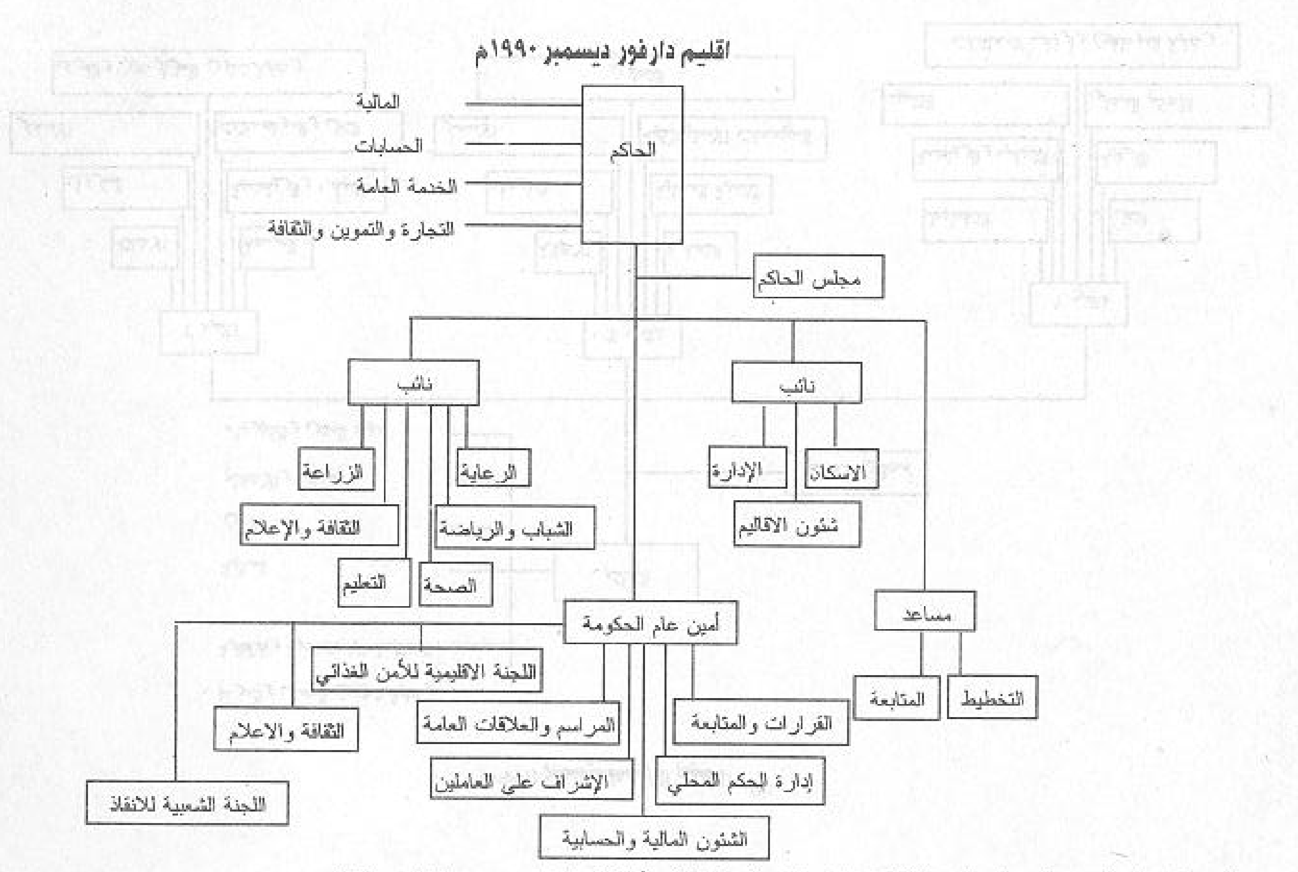
ب. والإدارة المالية والاقتصاد

ج. الإسكان والتشييد

شؤون الأمن وتضم هذه الوحدات الأربعة أمانة الحكومة : الحكم المحلي ، المالية ، والخدمة العامة والتخطيط الاقتصادي والتجارة والتعاون والتموين والحسابات والعمال والأراضي والإسكان والتخطيط العمراني وهندسة البلديات والقوات النظامية وأمن السودان والزكاة ٠ ونلاحظ الإشارة الضعيفة إلي الحكم المحلي وليس هناك إشارة بعد ذلك إلي المحافظ كوظيفة سياسية أو تنفيذية بعكس الحال بالنسبة لنواب الحاكم ٠ كما لم ترد أي إشارة لوضع الوزراء بالولاية خلال الفترة من ١٩٩٠م ، التي استمرت حتى أكتوبر ١٩٩٣م ٠ وقد يكون سبب ذلك حداثة التجربة .

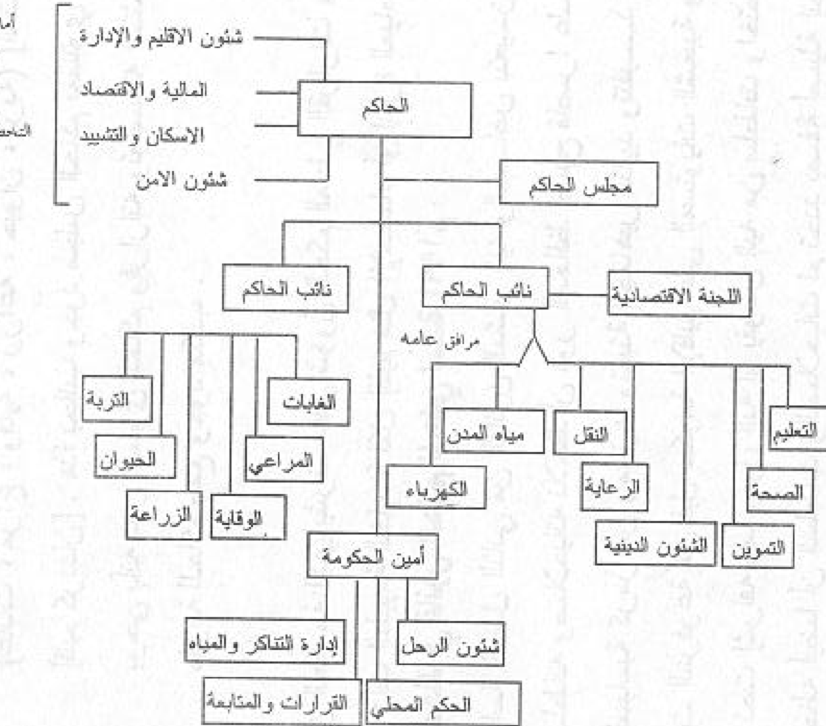


المصدر : الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، اللجنة الفنية لدراسة الهياكل التنظيمية برئاسة حكومات الأقاليم ، ديسمبر ١٩٩٠م ، ص (٢٣)



المصدر :أمانة مجلس الوزراء، اللجنة الفنية لدراسة الهياكل التنظيمية برئاسة حكومات الأقاليم ، أمانة مجلس الوزراء ، ديسمبر ١٩٩٠م، ص (٣٠)

إقليم كردفان - ديسمبر ١٩٩٠



المصدر : أمانة مجلس الوزراء ، اللجنة الفنية لدراسة الهياكل التنظيمية برئاسة الأقاليم ، ديسمبر ١٩٩٠م ، ص (٤٤) .

ثانياً :

١. نائب الحاكم الذي يشرف على اللجنة الاقتصادية بالولاية وعلى الخدمات العامة ، تعليم ، صحة ، تموين ، شؤون دينيه ، رعاية اجتماعيه ، نقل) والمرافق العامة : (الكهرباء ومياه المدن) [المثال من إقليم كردفان] ٠

٢. نائب الحاكم الذي يشرف على الزراعة والموارد الطبيعية (غابات ، مراع ، وقاية ، زراعة ، حيوان ، تربة) [المثال من إقليم كردفان] . هذا بجانب وجود مجلس الحاكم بمستوي تنظيمي يوحي بأنه دون مستوى الحاكم وقراراته وتوصياته استشارية غير ملزمة للحاكم ومع وجود مكتب .

ثالثاً:

أمين الحكومة الذي يشرف على شؤون الحكم المحلي القرارات والمتابعة والشؤون ذات الطبيعة الخاصة لكل إقليم مثل الإحصاء أو إدارة المياه .. الخ .

وضع المحافظ في قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م :

بدراسة الفصل الثاني من القانون المشار إليه والخاص بتعين المحافظ وتحديد سلطاته وصلاحياته نلاحظ أن دور المحافظ أصبح قاصرا على تمثيل السلطة السياسية كرمز من رموزها وتعبئة الجماهير للتأييد وتنفيذ المشاريع والشعارات المرفوعة من قبل حكومة الإقليم على المستويات الشعبية والديوانية التي تقع تحت إشرافه وما يخول إليه أو يفوض إليه من سلطات واختصاصات ، الذي نلاحظه أيضا أن السلطات والصلاحيات لم تحدد بصفة أصيلة إنما جعلت في موضع من يفوض أو تخول إليه السلطات والصلاحيات من الحكومة الاتحادية أو الولاية ٠ وكما تنص عليه المادة ٧ –١ من هذا القانون : تكون للمحافظ الاختصاصات والسلطات التالية :

أ. " تمثيل السلطة السياسية بالمحافظة تنفيذا للسياسات التي تضعها الحكومة الاتحاد يه وحكومة الولاية ".

والذي يتمعن دراسة البند (أ) من المادة ٧-١ يلاحظ أن هناك علاقة مباشرة بين المحافظ والحكومة الاتحادية وحكومة الولاية فيما يتعلق بالتمثيل السياسي . برغم أن المادة ٦-١ تفيد بأن يكون لكل محافظة محافظا يعينه رأس الدولة إلا أنه ليس هناك سلطات أصيلة ممنوحة لهذا المحافظ من رأس الدولة . ثم إن المادة ٦ - ٢ من نفس القانون تقول (يكون المحافظ مسئولا لدى الوالي عن حسن إدارة المحافظة) فرأس الدولة الذي يعين المحافظ لا يشرف على عمله بل يشرف عليه الوالي . والوالي هو الأصيل الذي يمثل السلطة السياسية بالمحافظة تنفيذا للسياسات التي تضعها الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية وليس الأمر للمحافظ .

وإذا كان الأمر حقيقة لكليهما لنشب تناقض واضح ولكن حقيقة الأمر أن السلطة والصلاحية هي للوالي وهو الأصيل والمحافظ يعلم ذلك ويعلم أنه يمثل السلطة السياسية لحكومة الولاية فقط بالتفويض أو التخويل. إذن فالأمر واضح بأن المحافظ لا يملك سلطة أصيلة ولا صلاحيات محددة إنما هي تكليف متى شاء الأصيل في أي مجال من مجالات الحكم ، ولكنه وبرغم ذلك فمن الواضح أنه يمكن أن يمارس المحافظ - حسب سماته الشخصية القيادية - عبر التفويض لشخصه أو التخويل للمؤسسات والوحدات التي يشرف عليها وعبره بالمنح وممارسة سلطات وصلاحيات أوسع مما هي لدى الوزير بالولاية . فبينما تحدد سلطات الوزير بالولاية بتخصصه أو بالتفويض الذي يمنح له أو التخويل الذي يمنح لوحداته نجد أن المحافظ بكل وضوح هو القيادي الشعبي والديواني والسياسي من بعد الوالي .

وهذا ما يوضحه قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م ، في الفصل الثاني الخاص بتعيين المحافظ وتحديد مسئولياته وصلاحياته . فتشير المادة ٧-١ البنود (أ بجدهوز حط من هذه المادة) إلي دوره السياسي والشعبي والديواني فهي تنص على الآتي :

تكون للمحافظ الاختصاصات والسلطات التالية :

أ. تمثيل السلطة السياسية بالمحافظة تنفيذا للسياسات التي تضعها الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية .

ب. رئاسة مجلس المحافظة المنصوص عليه في النظام الأساسي للمؤتمرات .

ج. قيادة العمل الشعبي لدفع الإصلاح الاجتماعي وتعبئة الطاقات الجماهيرية للتنمية والرقابة الشعبية والتكافل والعون الذاتي وللدفاع والنفير الشعبي ..الخ .

د. الإشراف على الإدارة الأهلية وعلى تشجيع المنظمات الجماهيرية والاجتماعية ومراجعتها وفقا للقانون والسياسات المقررة .

فالملاحظ في هذه المواد أن المحافظ أصبح رمزا سياسيا ومشاركا في اتخاذ القرار أكثر من أي وزير بالولاية ويعتمد مركزه في القيادة على شخصية الفرد الذي يشغل هذه الوظيفة وعلى سماته وقدراته القيادية . كما نلاحظ أن القرار الجمهوري رقم (٥) ١٩٩٤م ، ربط المحافظ باختصاصات الوالي في مجالات العمل السياسي ورعاية أمن الولاية والإشراف على المحافظات والإدارة المحلية والأهلية . وبذا أصبح بينهما قاسم مشترك منصوص عليه في مجالات التكليف والتفويض والتخويل أكثر مما هو متاح لوزراء

الولاية . حيث نص المرسوم المذكور في المادة (ب) على تمثيل الحكومة عامة إزاء الجهات الشعبية والرسمية والإشراف على المحافظين والإدارة المحلية والأهلية بالولاية . بل إن الاتجاه يسير نحو إلغاء وظائف نواب الحاكم . فلو ساد هذا الاتجاه واستحكم فسيصبح المجال أرحب بالنسبة للمحافظين للإشراف على رقعة سياسية أكبر وممارسة سلطات أوسع . ولكن الأمر لا يخضع للقوانين المكتوبة – التي لم يمنح المحافظ الكثير – وإنما لغلبة وقوة القياديين وسماتهم الشخصية .

السلطات الأمنية للمحافظ :

ومن السلطات التي تقوى وتدعم السلطان السياسي للمحافظ السلطات الأمنية التي يمنحها قانون الحكم المحلي لعام ١٩٩١م للمحافظ البند (أ) من المادة ٧ ـــ ١ : "رئاسة لجنة أمن المحافظة " وهذه المادة تحدد رقعة إشرافه الجغرافي في مجال الأمن • ولكن الممارسة الحقيقية والسلطة الفعلية تكون دوما للمحافظين الذين يشرفون على محافظات خارج عاصمة الإقليم . أما أولئك الذين يعينون في محافظات تقع في عواصم الإقليم وفي نفس مدن الولاة فلا يمارسون تلك السلطات بنفس القدر لأولئك الآخرين .

التقرير والإشراف والرقابة هل هي سلطات للمحافظ حقيقية ؟

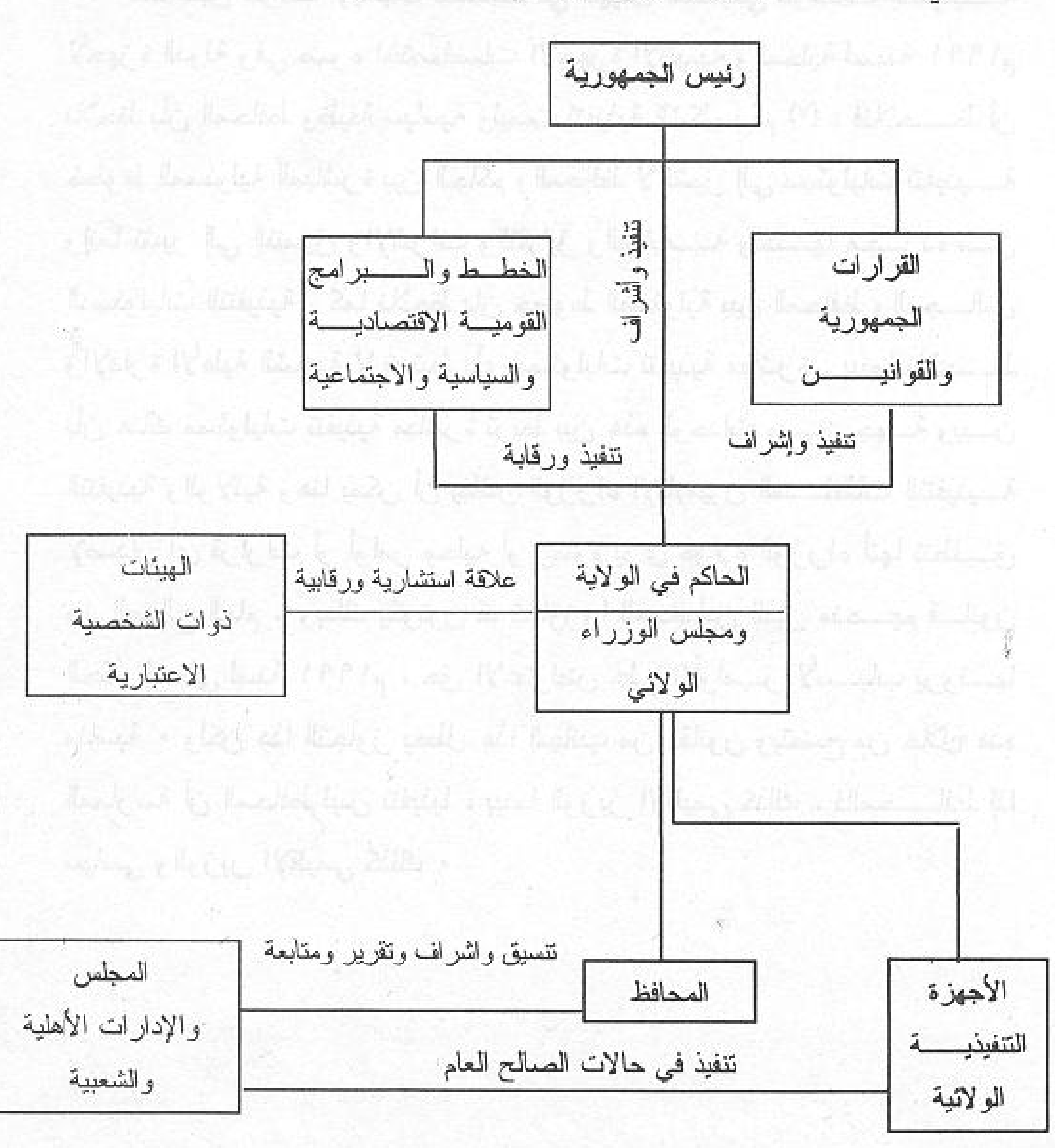
في المبادئ والأسس المشهورة للمدرسة التقليدية للإدارة في تحديد عناصر الإدارة " التخطيط والتنظيم والتوظيف والتنسيق والتقرير والموزانة " . نلاحظ أن هذه العناصر تتبع في الأحوال العادية للسلطة وهى القادرة على الفعل أو المنع بقوة (تستند فيها المسئولية وهى إمكانية المساءلة الفردية والمحاسبة أو التكليف بتقديم التبرير عن أداء الواجب أو التكليف ثم تقبل وهى في الحالات العادية السوية تجتمع لمن يدير تنظيما ما . ولكن في الممارسات السياسية نلاحظ خط الفصل بين القدرة على الفعل أو المنع وبين الحث القانوني فالذي له حق التقرير

والإشراف والمراقبة بالذات ليس له حق التصحيح أو التعديل في القانون. وكما هو الحال بالنسبة للمحافظين فان قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م في المادة ٧-١ البند (هـ) يعطي المحافظ فقط (متابعة أعمال المجلس ورفع التقارير عن أدائها واوجه نشاطها لحكومة الولاية) ، وهذه في حقيقتها تعنى أن تجعل من المحافظين مراقبين مشاهدين ومتابعين بغير أن يكون لهم التأثير الفاعل الذي يصحح ويعدل ويغير ولا تقع على عواتقهم مسئوليه ذلك . ولكي يمارس المحافظون المسئولية لابد أن تكون لهم الأحقية اللازمة لإنجاز الأعمال أو السلطة لذلك . وبرغم أن الأحقية لا تكفي لضمان أن مديرا معنيا سيكون قادراً علي التنسيق بين جهود بشريه متناثرة إلا أنها تعد خطوة أولي ضرورية مهمة . (١٨)

وهنا لابد أن نؤكد بأن إعطاء المحافظ (حق التنسيق بين المجالس بالمحافظة) البند (و) من المادة ٧-١ من قانون الحكم المحلى لعام ١٩٩١م) وبدون أن يعطى ذلك المحافظ حق التعديل أو التغيير أو التصحيح فلا يتمكن من ممارسة السلطة ولا يعنى شيء بالنسبة لاتخاذ القرار . بل من الواضح في نفس المادة في البند (ح) تأييد الأوامر المحلية التي تصدرها المجالس لا يعنى أنه صاحب قرار أو يمكن أن يؤثر على القرار فالقرار أصلاً وقانونا هو حق المجالس وله فقط كمحافظ حق الاعتراض عليها بموجب الفقرة (٢) من المادة (٣٢) من نفس القانون خلال أسبوعين من تاريخ رفع الأمر إليه (فإذا لم يؤيده ولم يرفضه خلال المدة المذكورة اعتبر الأمر المحلي نافذا) . بل إن الحكومة الاتحادية أعطت الوزير في الولاية حق إصدار أي قرار أو رسوم تمليها المصلحة العامة بغير أن يكون للمحافظ الاعتراض عليها • وبهذا يتضح

الشكل رقم (٧)

علاقة المحافظ مع الوحدات التنفيذية في الهيكل التنظيمي للدولة في اختصاصات الأجهزة الاقليمية والمحلية لسنة ١٩٩٠م



بان المحافظ ليست لديه مسئوليات مباشرة ومحددة فيما يتعلق بالأوامر المحلية في جوانبها المالية والاجتماعية أو الصحية .

المحافظ ليس تنفيذيا :

مما سبق عرضه وبتتبعنا للمحافظ في الهيكل التنظيمي للوحدات التنفيذية لأجهزة الدولة وفي ضوء اختصاصات الأجهزة الإقليمية والمحلية لسنة ١٩٩١م نلاحظ بأن المحافظ وظيفة سياسية وليست تنفيذية الشكل رقم (٧) . فنلاحظ أن خطوط المسئولية المباشرة بين الحاكم والمحافظ لا تشير إلي مسئوليات تنفيذية وإنما تشير إلي التنسيق والإشراف والتقرير والمتابعة ولكنها مجردة من المسئوليات التنفيذية . كما نلاحظ بان خطوط المسئولية بين المحافظ والمجالس والإدارة الأهلية الشعبية لا ترتبط بأى مسئوليات تنفيذية مباشرة . بينما نلاحظ بأن هناك مسئوليات تنفيذية مباشرة تربط بين هذه الوحدات من جهة وبين التنفيذية والولائية وهنا يمكن أن يباشر الوزراء الإقليميون السلطات التنفيذية لإصدار أي قرارات أو أوامر محليه أو رسوم يرى هؤلاء الوزراء أنها تنطلق من الصالح العام . وبذلك يكونون قد تجاوزوا المحافظين الذين منحهم قانون الحكم المحلى لسنة ١٩٩١م ، حق الاعتراض على الأوامر لأسباب يرونها مناسبة ، ولكن هذا التجاوز يعطل هذا الجانب من القانون ويتضح من خلال هذه الممارسة أن المحافظ ليس تنفيذيا ، بينما الوزير الإقليمي كذلك . فالمحافظ إذا سياسي والوزير الإقليمي كذلك ،

الهوامش

١. دليل الحكم الاتحادي ، ديوان الحكم الاتحادي ، الخرطوم ، فبراير ١٩٩٤م ، ص ١٣٣ .
٢. المرجع السابق ، نفس الصفحة .
٣. المرجع السابق ، نفس الصفحة .
٤. على الطيب محمد ، تجربة العاصمة القومية في الحكم اللامركزي (المحلي) – مؤتمر الحكم اللامركزي في ظل الديمقراطية ، قاعة الشعب ، أمدرمان ، ١٤ – ١٨ يناير ١٩٨٦م .
٥. ملخص بحوث ومداولات المؤتمر القومي للحكم الشعبي بالسودان ، الحكومة المحلية ، إبريل ١٩٧١م ، ص ٢٤ ٠
٦. لائحة سلطات واختصاصات وواجبات محافظي المديريات لسنة ١٩٧٣م ٠
٧. د٠ محمد عثمان الجعلي ، والسيد/ على عبد الله الحاكم والسيد / خالد سر الختم ٠ تقرير لجنة تقييم مسألة التوطين في ضوء تجربة الحكم الإقليمي في السودان للفترة من نوفمبر ١٩٨٠م إلي يونيو ١٩٨٢م .
٨. مجلس دراسات الحكم الإقليمي ، جامعة الخرطوم ، يونيو ١٩٨٣م ٠ ص ٣ (بتصرف) .
٩. المرجع السابق ، ص ٣١ ٠
١٠. المرجع السابق ، ص ٣١٠
١١. المرجع السابق ، ص ٣٢ ٠
١٢. المرجع السابق ، ص ٣٢ ٠
١٣. على الطيب محمد ، مرجع سابق .
١٤. النقابة العامة للضباط الإداريين ، أضواء على تجربة الحكم اللامركزي ، مؤتمر الحكم اللامركزي في ظل الديمقراطية ، امدرمان ١٤– ١٨ يناير ١٩٨١م.
١٥. المرجع السابق .

١٦. ديوان الحكم الاتحادي ، مرشد دليل المحافظ ، ١٩٩٤م (بتصرف) .

١٧. الأمانة العامة مجلس الوزراء ، التقرير الختامي للجنة الفنية لدراسة الهياكل التنظيمية برئاسات حكومات الأقاليم ، ديسمبر ١٩٩١م .

١٨. و . م . جاك دنكان ، أفكار عظيمة في الإدارة ، دروس من مؤسسي ومؤسسات العمل الإداري ، الدار الدولية للنشر والتوزيع ، القاهرة ١٩٨٩م ، ص ٢٤٧ (بتصرف) .

المشاركة السياسية في فدرالية السودان

حسن علي الساعوري

قد لا يتبادر إلي الذهن بأن هنالك علاقة ما بين الفدرالية والمشاركة السياسية ، ولكن ما إن نتوقف عند تعريف كل من المفهومين حتى نلحظ أن هناك نوعا من العلاقة الإيجابية بينهما. وهي علاقة إيجابية قد توجد في حالات قوة أو حالات ضعف ، وذلك يعتمد على نوع النظام السياسي الذي يسود المجتمع ، بل وأحيانا يؤثر التكوين الثقافي للمواطنين على مبدى القوة أو الضعف . هذا ويحاول هذا البحث توضيح هذه العلاقة وأشكالها المختلفة ، ومن بعد ذلك نبحث احتمالات قوة أو ضعف هذه العلاقة الإيجابية بين الفدرالية والمشاركة السياسية في ظل نظام فدرالي .

الفدرالية

تعرف الفدرالية ، بصورة عامه ، بأنها أحد أشكال التوزيع الجغرافي للسلطة . توزع السلطات جغرافيا بين حكومة عامة ، أو قومية ، وحكومات إقليمية . هذا التوزيع تكون السلطات فيه مستقلة عن بعضها البعض قانونيا ، فلكل صلاحياتها ولكل مجالها الذي تعمل فيه ، في مثل هذا النظام لا يكون المواطن رعية لولاية فحسب ولا رعية لحكومة قومية فحسب ، بل يكون رعية لسلطتين في آن واحد ، السلطة القومية والسلطة الولائية (الإقليمية).(١) (فالمواطن هنا يخضع لسلطتين متساويتين في الشرعية السياسية ، وعلى أن يمتثل لهما معا وفق ما يقتضيه القانون والنظام) . (٢)

وفي ذات الوقت فإن هذا النظام يسمح للمواطنين بأن يكون لهم نفوذ على السلطتين ، كل في مجالها . هذا هو النظام المطبق اليوم في كل من الولايات المتحدة الأمريكية ، كندا ، سويسرا ، الهند ، وألمانيا . وتختلف هذه الدول في تطبيق الفدرالية في الجزئيات فقط لا الأساسيات – أي في مبادئ توزيع السلطات جغرافيا في الدستور الذي يقوم عليه النظام السياسي .

المشاركة السياسية:

يمكن الاتفاق على تعريف عملي للمشاركة السياسية بأنها كل أنواع الأفعال والممارسات التي يقوم بها أفراد المجتمع بغرض التأثير (بطريقة مباشرة أو غير مباشرة) على وضع السياسات في مختلف مستوياتها ، وكذلك على الوسائل الإجرائية لتطبيقها . باختصار هي كل أنواع النشاطات السياسية المختلفة . وهذه الممارسات والأفعال تأتي في صورتين : الأولى تنحصر في النشاطات الفردية الأقرب إلى الحركة التلقائية منها إلي العمل المنظم ، وأمثلة ذلك التصويت في الانتخابات ، ومتابعة الأحداث السياسية ، ومناقشة الآخرين في القضايا السياسية ، وحضور المهرجانات السياسية ، والتبرع بالمال للحملات الانتخابية والاتصال بالممثلين في المجلس النيابي (البرلمان) للتأثير عليهم ، ويكون أثر هذا النوع من النشاط السياسي بمثابة أدنى درجة من درجات النفوذ السياسي .

أما الصورة الثانية من الأفعال والممارسات السياسية فهى كل نشاط سياسي طابعه التنظيم ، وذلك مثل المشاركة في عضوية الأحزاب السياسية ونشاطاتها المختلفة ، والمشاركة في الحملات الانتخابية ، والدخول في حلبة الصراع السياسي بغية الصعود إلي مناصب الدولة الرسمية كرئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو كعضو في المجالس النيابية .

وهناك صور وأشكال أخرى من النشاط السياسي لا يمكن للمرء أن يتجاهلها ألا وهى النشاطات الفئوية والنقابية والمهنية المنظمة التي لها دور

ملحوظ في الأحداث السياسية المتعلقة بمصالح عضويتها المختلفة ، هذه وتلك تمثل النفوذ السياسي في أعالي درجاته .

إذن المشاركة السياسية لا تتعدى إلا أن تكون (المفاهيم والأفكار والتصورات بالإضافة إلي القنوات التنظيمية التي تؤطر أو تحدد كيف يتأثر وضع وتطبيق السياسية العامة) . (٣) ومن ثم فيمكن القول بأنها نقيض احتكار السلطة في أيد قليلة .

إن أهمية المشاركة السياسية أمر لا يختلف فيه الناس ، لأنه واقع ملموس في أي دولة أو نظام سياسي سواء كان ذلك في التاريخ الغابر أو التاريخ المعاصر أيا كان نوع السلطة الحاكمة ، ديمقراطية كانت أم استبدادية ،وذلك لأننا نجد في أي نظام سياسي من يتخذ القرارات غير الرسمية ، والأفراد الذين لا دور لهم في النشاط السياسي ولا نفوذ لهم أو تأثير على الأحداث ، والعكس صحيح – أي ليس هنالك نفوذ سياسي بالضرورة عند كل الناشطين سياسيا ، إذ أنه بالتأكيد ، لا يمكن أن نقارن بين نشاط سياسي وآخر فردى – أي بين الصورة الأولي للمشاركة السياسية والصورة الثانية التي أشرنا إليها آنفا .

العلاقة بين الفدرالية والمشاركة السياسية :

إذا كانت الفدرالية هي التوزيع الجغرافي للسلطة ، وإذا كانت المشاركة السياسية هي عدم احتكار السلطة ، فإنه يمكن القول بأن المفهومين مستمدان من أصل واحد ، هو البحث عن وسائل تقلل أو تخفف مخاطر السلطة . فتوزيع السلطة جغرافيا معناه مشاركة بعدد غير قليل من وحداته الإقليمية في السلطة ، وعلى نفس النسق فإن غياب احتكار السلطة أو نقيضها ، معناه توزيع هذه السلطة على عدد غير قليل من المواطنين . والفرق الوحيد بين المفهومين هو أن السلطة في الفدرالية توزع على الوحدات الجغرافية التي تتكون منها الدولة – أي توزع على عدد من المواطنين ، كل في إقليم معين ، بينما نجدها موزعة في

المشاركة السياسية بين عدد غير قليل من المواطنين ، وقد ينتمي هؤلاء المواطنون إلي وحدات جغرافية مختلفة ، وأرجح الظن أن يكون الأمر كذلك .

تتضح هذه العلاقة بين المفهومين المذكورين إذا دققنا النظر في طبيعة كل منهما ، وفي قنوات أو وسائل تطبيق كل منهما ، وفي السند القانوني لكل منهما . المفهومان ينبعان من طبيعة مشتركة على الأقل في المضمون . هذه الطبيعة المشتركة هي السيادة الشعبية ، أي أن السلطة أساسها التعددية لا الفردية ، وبمعنى آخر فإن أصل السلطة المشاركة لا الاحتكار .(٤) في الفدرالية مشاركة أفراد من أقاليم متعددة ، وفي المشاركة السياسية مشاركة عدة أفراد وليس بالضرورة أن يكونوا من إقليم واحد .

الفدرالية من حيث وسائل وقنوات التطبيق ، تعني فيما تعني ،وجود أساس دستوري لقيام مجموعة كاملة من مؤسسات الحكم الضرورية في كل وحدة جغرافية ، بالإضافة إلي مؤسسات الحكم القومية ، وأن يكون لكل مجموعة من هذه المؤسسات الحق في اتخاذ ما تراه من سياسات في المجال الذي يليها .(٥) بينما المشاركة السياسية تعني وجود مؤسسات قانونية تكفل تعددية المشاركة في اتخاذ ما تراه من سياسات . ومن ثم فإن الممارسة اللازمة لهذين المفهومين تشير إلي وجه الشبه الواضح بينهما ، ألا وهو تعددية ممارسة السلطة والسند القانوني الواحد للطرفين . فالقانون أراد تحجيم السلطة في الفدرالية ، وفي ذات الوقت عمل على تحجيمها بوسائل أخرى هي تحريض المواطنين على أن يكون لهم نصيب من السلطة بوسائل مختلفة . بل إن الفدرالية تكاد تتطابق مع المشاركة السياسية في الشكل والمضمون عندما تمارس كاملة . فهي تضعف أساس السلطة قانونيا بتوزيعها على الأقاليم ، ثم هي تضعفها أكثر عندما توجب ممارستها على أياد عديدة ومؤسسات متعددة أفقيا ورأسيا في ذات الوقت . (٦)

ومن ناحية أخرى ، فإن الفدرالية كتوزيع جغرافي للسلطة ، معناه أن تقوم الوحدات الجغرافية المختلفة بوضع خطط التنمية ، واتخاذ ما تراه من تدابير في مرحلتي التنفيذ والتقويم . ولا يكون ذلك إلا برصد الاحتياجات المحلية والتقرير بشأنها وفق مصالح جمهور السكان ، وحسب ما تمليه طبيعة الأقاليم ومواردها . (٧) ومن ثم تمكن المواطنين بقدر معين من المشاركة السياسية في تقرير مصائرهم . والمعروف أنه من أهم مؤثرات معدل المشاركة السياسية عند الناس هو الحرص على المصالح الذاتية والمصالح الجزئية ، لا المصالح العامة . (٨) فيكون الناس أكثر انفعالا بمصلحة الإقليم لا المصلحة القومية ، وبالتالي يكونون أكثر استعدادا للمشاركة في شئون إقليمهم . (٩) ومن هنا نستطيع القول بأن للفدرالية دوراً مهماً في تحريض المواطنين على المشاركة السياسية .

إن الفدرالية تمثل مدرسة لتدريب المواطنين على المشاركة السياسية الفاعلة . إذ أن تحريضها الناس للمشاركة في تسيير شئون الوحدات الجغرافية المختلفة ، سواء كان ذلك في مجالس القرى أو مجالس الأرياف أو مجالس المدن أو مجالس الولايات ، يصقل شخصية الفرد ، ويؤهله لأن يصبح قائدا سياسيا مقتدرا ، إذ يتدرج في القيادة من أدنى سلم الحكم المحلي إلى قمة السلطة القومية . ومن ثم فإنه (من ميزات الفدرالية أنها تمد بالخبرة السياسية على مستوى الولاية أو الوحدة المحلية القادة القوميين في المستقبل) . (١٠) والمعروف من دراسات السلوك السياسي للبشر ، أن فرص القيادات السياسية في المشاركة السياسية ، أكثر بكثير من فرص الآخرين ، هذه إن لم نقل إن المشاركة السياسية الفاعلة ، هي مشاركة القيادات فقط . وذلك لأنه ثبت للدارسين علميا بأن الناشطين سياسيا ، هم الأوفر حظا في المشاركة السياسية ، وهؤلاء هم القيادات لا القواعد الشعبية . (١١) وبالتالي فإن

الفدراليـــة تصبح واحدة من الوسائل الهامة التي تنمو فيها المشاركة السياســية . بمعنى أنها تمثــل دعامة من دعامات المناخ الصحـــي لكـــي يكـــون للأفـــراد والجماعات دور بارز في شئون الحياة العامة .

مما سبق ذكره ، نخلص إلي القول ، بأن الفدرالية والمشـــاركة السياســية وجهان لعملة واحدة ، هي تحجيم السلطة ، والعمل على إزالة مخاطرها . ومــن ثم ، فالعلاقة بينهما علاقة إيجابية . ونستنتج من ذلك ، أنه متــى مــا وجـدت الفدرالية انفتحت أبواب المشاركة السياسية . هذه الأبواب قد تضيـــق وتتسـع ، حسب النظام السياسي السائد في الدولة . فقد توجد المشـــاركة علــى المستـوي المحلي فقط ، وقد توجد على المستويين المحلي والقومي في آن واحد ، وعلـــى ذات النســق ، قد تكون فرص المشـــاركة متاحة للقيـــادات والزعامات المختلفة فقط ، وقد تكون متاحة للقيادات وللمواطنين عامة . فالفدرالية ، إذن ، شكل مــن أشكال المشاركة السياسية ، تبلورها الممارسة المنتظمة ، فتترسخ أعرافا وتقاليدا ومؤسسات .

الفدرالية والمشاركة السياسية في السودان :

السودان مثله كمثل الدول الإفريقية ، تتعدد فيه الأعراق والثقافات ، ففيــه العنصر العربي ، وفيه العنصر الإفريقي بشتى أنواعه . ويطغى فيــه الانتمــاء القبلي في الشمال ، وفي الجنوب والغرب وفي الشرق وفي الوسط . وفي كـــل إقليم من هذه الأقاليم ، تتعدد اللغات والثقافات . ومن هنا ، فالســـودان نمـوذج للتنوع الثقافي واللغوي والتاريخي والبيئي – أى تعددية عرقية ، وتعددية ثقافيــة وتعـــددية قبلية ، فهو دولة تتكـــون حقيقة من عدة مجتمعات ، لا من مجتمـــع واحد . (١٢) تعددية الأعراق والثقافات هذه ، جعلت اللجوء إلي الحكم الفدرالـــي ضرورة تقدم على الضروريات ، وذلك للحرب التي نشأت في جنوب الســـودان منذ الاستقلال ، وللحركات العنصرية التي نشأت في غرب السودان وشرقه.(١٣)

والفدرالية في دولة تتعدد فيها الأعراق والثقافات ، لها خصوصية هامة بالنسبة للمشاركة السياسية . إذ أن الاختلاف بين الأعراق والجنسيات المتعددة ، لابد أن يؤدى إلي الصراع السياسي ، وهو صراع يكون مسلحا في كثير من الأحيان ، ومن ثم تكون الفدرالية ضرورة لفتح أبواب المشاركة السياسية . وذلك بأن تعطي كل مجموعة عرقية فرصة المشاركة في السلطة وبالتالي تقفل أبواب الصراع ، ويحل محله العمل السياسي بالحوار والتسويات والمساومات . وذلك أمر ميسور إذا وضعت ضمانات قانونية كافية ضد فرض رأى لا تقبله أقلية عرقية . هكذا استطاعت المشاركة السياسية ، في شكل الفدرالية أن تضعف أسباب الصراع في كل من سويسرا ، وكندا ، والهند . بل إن الذي تنتجه الفدرالية للمشاركة في دولة متعددة الأعراق والثقافات كيوغسلافيا السابقة ، جعلها تبدو للمراقب وكأنها ليست بالدولة الشيوعية ذات نظام الحزب الواحد المقفول . (١٤) إذن فإن الفدرالية وتعددية الثقافات يعملان مع بعضهما البعض ليرسخا المشاركة السياسية ممارسة لا نظرية . فالفدرالية تفتح الباب للمشاركة ، وتعددية الثقافات تدفع المواطنين دفعا قويا لدخول هذا الباب بكل ثقة واطمئنان .

في السودان ، إذن ، فرصة نادرة تعمل فيها الفدرالية وتعددية الثقافات لنجاح تجربة المشاركة السياسية واستقرار نظام الحكم . بل إن أحداث تاريخ السودان المعاصر قد أثبتت أن المواطن السوداني له اهتمام خاص بالقضايا المحلية – قضايا الحكم المحلى . فقد كانت تجربة " سياسة العون الذاتي ولجان التطوير " ، " ومجالس الحكم الشعبي المحلي " في نظام (الرئيس الأسبق) جعفر نميرى (١٩٦٩م – ١٩٨٥م) أكبر دليل على قوة تفاعل المواطن السوداني ، ودوره في اتخاذ القرارات ذات الأثر المباشر علي حياته ، كان ذلك في القرية ، أو المدينة أو في الإقليم . (١٥) وانفعال المواطن وتفاعله مع ما يدور

حوله من قضايا ، من أهم أسباب نجاح المشاركة السياسية .(١٦) ومـن هنـا ، يمكن للمراقب أن يتوقع نجاح التجربة الحالية في السودان ، ما دام قد توافـرت لها الظروف المواتية المذكورة آنفا فهل تكلل التجربة بالنجاح ؟

نجاح تجربة الفدرالية في السودان لا يعتمد على الظروف المواتية فحسب ، وإنما يعتمد على جدية القادة ، وصدق نواياهم فـي إعـداد الصيغـة الفدراليـة المناسبة من ناحية وفي جديتهم في محاولة تنزيل هذه الصيغة إلي الواقع ، وذلك ببناء القنوات التنظيمية اللازمة للمشاركة السياسية من ناحية أخرى . وكلما كانت هذه القنوات التنظيمية للمشاركة أصيلة لا مشاركة تبعية – بمعنى أن يشـارك المواطن أصالة عن نفسه لا تبعية لآخرين – ارتفـع مسـتوى المشـاركة فـي الحصيلة النهائية ، وهي نفوذ المواطن في اتخاذ القرارات والسياسات التي تؤثـر في حياته من قريب أو بعيد . (١٧) فهل وجدت الظروف المواتية لنجاح الفدراليـة في السودان الجدية وصدق نوايا القادة السياسيين ؟

مشاركة الفدرالية تحت التجربة:

الصيغة الفدرالية المناسبة للسودان جاءت إثر" مؤتمر الحوار الوطنـي لقضايا السلام " الذي عقد في الخرطوم في أكتوبر ١٩٨٩م . عضوية المؤتمـر فتحت فيها أبواب المشاركة لكل قطاعات الفكر ، ولكل أقاليم السـودان ، ولكـل الاتجاهات السياسية ، ولكل أهل العلم والدراية المهتمين بقضيـة السـلام فـي السودان . وأصدر هذا المؤتمر توصيات الحكم الفدرالي في السـودان ، وهـي توصيات تبنتها الدولة فورا وأصبحت سياسة رسمية . وقد جاءت الصيغة المتفق عليها شاملة لكل قضايا الخلاف مثل الدين واللغة والثروة والتنمية والمشاركة في تسيير شئون البلاد . وحددت الصيغة المتفق عليها مؤسسات الحكـم الفدرالـي والولائية وحددت كذلك صلاحيات كل واحدة والسلطات والتخصصات المشتركة والمتبقية ، وأثبتت في وثيقة الفدرالية الاعـتراف بـالتنوع الثقـافي واللغـوي

والتاريخي والبيئي على أنها من حقائق منعة السودان ، وبالتالي يستحيل تجاهلها . (١٨) ومن بعد الاتفاق على الصيغة الفدرالية ، وتقسيم السودان إلى ولايات ، كان التصور العام لقنوات ومؤسسات يمكن للمواطن عن طريقها ممارسة سلطاته أي المشاركة في السلطة . هذا التصور فتح أبواب المشاركة السياسية على كل المستويات ، من القاعدة حتى القمة ، بحيث يتسنى لكل مواطن أن يختار المستوى الذي يناسبه - أو المستوى الذي يكون فيه أكثر فاعلية - فكل ميسر لما خلق له . مستويات المشاركة السياسية هذه تتدرج صعودا من مؤتمر الحي أو القرية أو الفريق ، ثم اللجنة الشعبية ، ثم المجلس الريفي ، ثم مجلس المدينة أو المجلس البلدي ، ثم مجلس المحافظة ، ثم مؤتمر القطاعات المختلفة ، ثم مؤتمر الولاية ثم مجلس الولاية التشريعي ، وأخيرا حكومة الولاية ، ومن بعدها كل مؤسسات الحكومة الاتحادية التي تقوم على ذات هذا النمط .(١٩) فتكون اللجنة الشعبية هي السلطة في المستوى الأساسي (الحي والقرية والفريق) : بينما تكون المجالس المحلية ، ومجالس المحافظات والولايات ، والمجلس الوطني على التوالي في المستوى الأعلى .

ومن غير أن نخوض في تفاصيل هذا التصور يمكننا الإشارة إلى موقف الحكومة الفعلي ، ثم رد الفعل عند المواطنين . وقد أصدرت الحكومة قانون اللجان الشعبية لبسط سلطة المواطن في الوسط الذي يحيط به مباشرة - الحي والقرية : ففي المؤتمر الأساسي يناقش الاجتماع العام لكل المواطنين كل القضايا التي تهمهم ومن ثم تتخذ قرارات أو سياسات يترك أمر تنفيذها إلى اللجنة الشعبية المنتخبة . وقد حدد القانون اختصاصات اللجان الشعبية مما تتولاه مباشرة وأصالة ، وكذلك وضح منهج عملها ، والأحكام المالية المتعلقة بنشاطاتها . (٢٠) فتكون اللجنة الشعبية هي السلطة في الحي ، ولكنها سلطة تنفذ

ما يطلبه الجمهور في المؤتمر الأساسي . فتكون مشاركة المواطن هنا في وضع الخطط والسياسات من ناحية ، وفي محاسبة اللجنة الشعبية إن هي قصرت في أدائها لوضع هذه السياسات موضع التنفيذ من ناحية أخرى .

وقد صدر كذلك قانون الحكم المحلي الذي أعطى المواطن حق انتخاب السلطة المحلية في مستوي أعلى من مستوى اللجنة الشعبية ، وهى سلطة المجالس المحلية – سواء كانت مجالس أرياف ، أو مجالس مدن ، أو مجالس بلدية ، وقد جاءت سلطات هذه المجالس شاملة لمجالات الأشغال والمرافق العامة ، والنظام العام والصحة العمومية والتعليم ، والتخطيط والزراعة والموارد الطبيعية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية . وللمجلس إيراداته المالية وإمكاناته التي تؤهله لتنفيذ برامجه في تلك المجالات . وأعطى القانون في هذا الخصوص المحافظ سلطة للتنسيق بين عمل المجالس من ناحية والتأكد من استمرارية أدائها المطلوب من ناحية أخرى .(٢١) ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل تعداه إلي صدور قانون ينظم انتخاب سلطة تشريعية في الولاية . وهى سلطة تتمثل فيها السلطة الشعبية بعدة اوجه : فهنالك التمثيل الجغرافي ، وهنالك التمثل النوعي الذي يضم القطاع الاقتصادي ، والقطاع الاجتماعي الثقافي ، والقطاع الشبابي والطلابي ، والقطاع النسوى . هذه القطاعات تقيم مؤتمرات – تفتح فيها باب المشاركة لأهل العلم وأهل التخصص ، وتوضع السياسات والخطط العلمية فترفع إلي مؤتمر الولاية ، ولهذه القطاعات ممثلون في هذا المؤتمر . (٢٢) ومن هذا المؤتمر يصعد ممثلون لمجلس الولاية التشريعي . ثم هناك أخيرا السلطة الولائية العليا التي تمثل أهل الولاية مع الحكومة الاتحادية .

وبالطبع فان صدور القوانين واللوائح المنظمة لمشاركة المواطنين في السلطة لا يدل وحده على جدية النظام السياسي إزاء عدم احتكار

السلطة ، وإنما الجدية تعنى التقـنين وتكويـن القنوات التنظيميـة التي تسـهل على الناس ممارسة سـلطاتهم في آن واحـد . فهل أوفت الحكومة الجان،بيـن حقهمـا ؟

المتابع للأحداث في السودان لابد أن يكون قد لاحظ أن الإجابة على هــذا التساؤل أبعد ما تكون عن النفي . إذ أعقب عمليـة التقنيـن البنـاء التنظيمـي والمؤسسات السياسية منها والحكومية ، وبدأت تباشر أعمالها . فتكونت اللجـان بعد المؤتمرات الأساسية ، ونشأت المجالس المحليـة والمحافظـات ، وقـامت المؤتمرات القطاعية ، وتكونت الولايات بحكوماتها ، وتستثني من ذلك المجـلس التشريعية للولايات وإلى حين انتخاب أعضاء الولاية فقد استعيض عنـهم هـذه الأيام بأعضاء بالتعيين ، ولكن روعى في ذلك الاعتبارات المختلفة من جهوية ، واتجاهات فكرية وانتماءات اجتماعية أو ثقافية ، وسميت باللجنة الشعبية للإنقـاذ بالولاية .

ولكن عملية بناء المؤسسات وقنوات اقتسام السلطة وتوزيعها لا تؤتى أكلها إلا بانفعال المواطنين وحركتهـم الدائبة داخل هـذه الأطـر التنظيميـة إذ أن تجاوب المواطن وممارسة سلطاته في هذه المؤسسات هو الذي يبث فيها الـروح فتكون حية . فتنقلب القوانـين واللوائح والأطر والقنوات إلي مؤسسات وأعراف وتقاليد تجسد المشاركة السـياسية لا كمفهوم وإنما كواقـع معاش .(٢٣) بمعنـى آخر العـبرة بالتطبـيق لا بالنظـرية – فهل كانت لفدراليـة السـودان هـذه الحيوية ؟

على الرغم من حداثة التجربة الفدرالية في السودان ، إلا أننا يمكن أن نقف عند المؤشرات العامة المتعلقة بمدى انفعال المواطن بما يدور حوله ومدى تفاعله مع الأطر التنظيمية التي تيسر له مباشرة المشاركة في السلطة سواء كان ذلـك

في قاعدة أجهزة الحكم أو قمتها . ولما كانت هذه دراسة سريعة فلا يمكن لنا النظر في كل ما يدور في السودان ، وإنما ستقتصر الدراسة على واحدة من الولايات . ووقع الاختيار على الولاية الشمالية (قبل التقسيم الأخير) ، وذلك لأسباب أهمها : أن الشمالية ولاية يسودها الاستقرار الاجتماعي ، إذ ليس فيها أي نوع من الصراعات الاجتماعية الحادة ، هذا بالإضافة إلى أنها إحدى الولايات التي يتمتع مواطنوها بمستوى معقول من الوعي السياسي . ولهذا فستكون دراسة ما يدور في الولاية الشمالية من حيث حرص المواطنين على المشاركة في تسيير شئون الحكم ، عينة لما يدور في غيرها من الولايات مع وجود احتمال اختلاف هنا أو هناك في درجة الانفعال السياسي للمواطن وبالتالي مستوى مشاركتهم السياسية .

بناء المؤسسات السياسية المشار إليها في الولاية الشمالية شملت كل المستويات . وجاءت كما يلي : ٩٤ لجنة شعبية ، ٢٦ مجلس ريفي ، وخمسة مجالس مدينة ، ومجلس بلدية واحد . ونشأت معها سبع محافظات . ومن بعد ذلك قسمت الميزانية المالية لكل محافظة ومجلس ، ثم قسمت كذلك الأصول الثابتة المنقولة بين المحافظات والمجالس الجديدة . وواكب ذلك تقسيم الكوادر من ضباط إداريين وموظفين وعمال . وبهذا تكون المحافظة والمجلس قد نشأتا وفيهما بعض من إمكانيات العمل - مادية كانت أو بشرية - ومن ثم لا تبدأ المؤسسة نشاطها في فراغ إداري ، أو في غياب ميزانية . بعد هذا الإجراء عقدت دورات تدريبية لأعضاء اللجان الشعبية وأعضاء المجالس المحلية في بعض أجزاء الولاية مثل : شندي ، عطبره ، الدامر ، دنقلا ، كريمة ، ومروي . وكان الغرض من هذه الدورات إعداد الكوادر المحلية القيادية لتتسلح بمعرفة الأسلوب والمنهج المطلوب لتحمل مسئولية

المشــاركة في السلطة . (٢٤) ومـا حدث بعد كـل هـذا الإعــداد توضحـه الصفحات التاليــة .

المشاركة وحيوية المؤسسات السياسية :

المشاركة السياسية لا يمكن أن تسود ما لم تكن حركة المواطنين دائبة داخل هذه المؤسسات . فأي مؤسسة من غير حركة بشر داخلها تكون ميتة لا فـائدة فيها . ومن هنا فإننا سنقوّم مؤسسات نظام الإنقاذ الولائية بالنظر إلـى حيويـة قنواتها التنظيمية والسياسية الآتية : المؤتمرات الأساسية ، واللجـان الشـعبية ، ومجالس الحكم المحلي ، وحكومة الولاية .

المؤتمرات واللجان الشعبية :

من الملاحظات العامة ، بعد نقاشـي مع بعـض المسـئولين ومعايشـتي للأحداث ، أن المؤتمرات الأساسية التي انعقدت على مستوي الأحيـاء والقـرى شهدت مشاركة شعبية واضحة ، نوقشت فيها مشاكل الحي ، وفيــها وضعـت الخطط والسياسات ، وفيها كذلك حوسبت اللجان المنتخبة المناط بها تنفيذ هــذه السياسات وفي بعضها كانت نتيجة المحاسبة هــذه اسـتبدال أعضـاء اللجنـة بآخـرين . ومن ثم فانه يمكن القول بأن المشاركة السياسية على مستوى القاعدة الشعبية ، أي في مجال التخطيط ووضع السياسات كانت إيجابية ، وبالتالي لقـد أدت المؤتمرات الأساسية دورها المطلوب . ولكن اختلف الأمر في شأن اللجـان الشعبية – الجهاز التنفيذي على مستوي الأحياء والقـرى ، وهـي المؤسسـات المناط بها تنفيذ السياسات التي يقررها المؤتمر الأساسي . فقد جاء أداء اللجـان الشعبية متفاوتا ، بمعني أننا لا يمكن أن نحكم حكما علميا . فالبعض القليل مـن اللجان كان ناجحا ، وبعضها كان دون الوسط والبعض الآخر كان فاشلا . العـدد القليل الذي نجح في أدائه كان وثيق الصلة بالقــاعدة فتعـددت دورات انعقـاد المؤتمرات الاستثنائية ، وفي كل مؤتمر تقدم اللجنة الشعبية برنامجا للعمل فيجاز

ومع الإجازة تفويض بمصادر التمويل من داخل الحي . ولهذا كان النجاح في بناء المدارس والمراكز الصحية ، والمراكز التعاونية ، وإقامة الحدائق العامة ، والإشراف على خدمات التموين وتشجير الشوارع . ولكن غالبية اللجان الشعبية لم يتعد نشاطها الإشراف على تقديم خدمات التموين . ويرجع السبب في ذلك إما لأن القيادة ضعيفة إداريا ، ولا خبرة لها في العمل العام ، وأما لأنها لم تستوعب تصور إنها السلطة داخل الحي والقرية ، وإما أنها لا تستطيع استنفار الناس وتعبئة طاقاتهم ليعينوها على حسن الأداء . وبقيت هناك نسبة من هذه اللجان ولدت ميتة ؛ وذلك إما لأنها تفقد التجانس بين أعضائها بسبب الخلافات الشخصية وإما لأن أعضاء اللجنة (ماعدا الرئيس) لم يقوموا بأي عمل موكل إليهم . فيعجز الفرد الواحد عن مواصلة العمل ، بل ويعجز كذلك عن دعوة المؤتمر الأساسي لاختيار لجنة جديدة . وما كان ينبغي للمحافظ أن يترك الأمر هكذا ، فمن سلطاته أن يتدخل في أي حالة من هذه الحالات فيطلب انعقاد المؤتمر الأساسي لإعادة النظر في أعضاء هذه اللجان . (٢٥) بل وكان يجب على المحافظ كذلك العمل على تنشيط اللجان التي كانت دون الوسط في أدائها . إذن فهنالك تقصير قد حدث من أعضاء هذه اللجان لسبب أو لآخر ، وهناك تقصير كذلك من راعي اللجان الشعبية في المحافظة وهو المحافظ الذي من أهم وظائفه قيادة العمل الشعبي وتعبئة الطاقات الجماهيرية للتنمية والإشراف على المنظمات الجماهيرية .(٢٦) ومن بعد كل ذلك كان من واجب وإلى الولاية أن يتابع المحافظ ويقدم له النصح والتوجيه في المجال الذي يكون فيه الخلل .

ومن هنا يمكن أن نخلص إلي القول بأن المؤتمرات الأساسية أثبتت نجاح تجربة المشاركة السياسية في القاعدة الجماهيرية وأن نجاح بعض اللجان الشعبية كسلطة في الحي يعنى أن المشاركة السياسية على المستوي التنفيذي قد تمت في

القواعد . وبالتالي كان يمكن أن تتم في كل مكان لو قام المسئولون بالمتابعة المطلوبة في أداء اللجان الشعبية أي أن مجرد نجاحها في مكان يعني أن ذات النجاح ممكن لو اجتهد المسئولون في تقديم معالجات هنا ، ومعالجات هناك ، لكل حالة حسب ظروفها .

المجالس المحلية :

وهي مجالس الحكم المحلى التي تكونت في الولاية الشمالية - بلدية أو في المدينة ، أو ريفية . فهل أصبحت حكومات محلية فعلا ؟ سيكون التقويم المبدئي مبنيا على خمسة أسس هي : تكوين اللجان المتخصصة ، ووضع الخطط والبرامج ، والأوامر المحلية التي تصدر ، والقدرة على تحصيل الإيرادات اللازمة ، ومدى مستوي التنفيذ (ناجحاً كان أو فاشلاً) بصورة عامة . نستطيع أن نثبت بأن هذه المجالس في بداية أعمالها قد كونت اللجان المتخصصة اللازمة التي تشمل كل شئون الحياة . وبعد وضع الخطط والبرامج بدأت مراحل التنفيذ ، في هذه المراحل كان الاختلاف بين كل مجلس وآخر ، هذا الاختلاف يعزى إما إلى قوة أو ضعف شخصية رئيس المجلس ، وإما إلى قوة أو ضعف الجهاز الإداري ، وإما إلى وجود أو عدم وجود إيرادات في المجلس ، وإما إلى قوة أو ضعف القدرة على تحصيل الإيرادات . فالمجلس المحلي الذي يمتاز بالإيجابيات من هذه الثنائية المتعددة ، مثل مجلس بلدية عطبرة ومجلس مدينة كريمة - استطاع أن يكون ناجحا ، في أدائه ، ومن ثم كانت له إنجازات ملموسة في مجال : التخطيط والعمران ، والخدمات ، وتأهيل الشوارع وتشجيرها ، والأمن الغذائي والصحة العامة ، والتنمية الاجتماعية ، والرعاية ، والتعليم . (٢٧) أما المجلس المحلي الذي ظهرت فيه إيجابية هنا وسلبيات هناك من الثنائية المشار إليها ، فقد جاء أداؤه وسطا أحيانا ودون الوسط أحيانا أخرى . وهناك مجالس مثل مجلس مدينة الدامر أو مجلس مدينة بربر لم

تستطع أن تضيف إلى ما كان عليه الحال من خدمات دعك من تفكيرها في مجالات التنمية . والسبب المباشر ضعف الإيرادات من ناحية وضعف القدرة التحصيلية من ناحية أخرى . بيد أنه كقاعدة عامة أن الشخصية الاعتبارية للحكم المحلي ترسخت في الأذهان ، وبدأت المجالس تحاول ممارسة سلطاتها وإن كان ذلك بدعم مالي من حكومة الولاية . بل إن هناك مجالس وصلت إلى مستوى رفض التدخل في المجال المخصص سواء كان ذلك من المحافظ أو حكومة الولاية . (٢٨) إذن فإن مجالس الحكم المحلي أصبحت بالفعل مجالا من مجالات مشاركة المواطن في شئون الحكم فالأمر فقط يحتاج إلى وقت يتم فيه التدريب وتتكامل فيه الإمكانات مع القدرات الإدارية .

حكومة الولاية :

دور الفدرالية في ترسيخ توزيع السلطة والمشاركة السياسية يبدو أكثر وضوحا على مستوى الولاية وعلاقتها بالحكومة الاتحادية من ناحية وبالمواطنين من ناحية أخرى . فحكومة الولاية هي التي تقوم بإعداد الدراسات ومن بعدها الخطط والبرامج والأولويات في المجالات المختلفة . ثم هي في بحثها عن مصادر التمويل تستنفر كل طاقات المواطنين في الولاية ، ومواطني الولاية الذين يعيشون خارجها ، أو خارج السودان للمشاركة في التنفيذ . ومن بعد ذلك تتصل بالحكومة الاتحادية في منافسة مع الولايات الأخرى ، لكسب مصدر التمويل . وعندما يتم التمويل تصبح الولاية مسئولة مسئولية مباشرة عن متابعة تنفيذ هذه البرامج والمشاريع . ومن عجب أن الحكومة الاتحادية تتصرف وكأن هذه المشاريع تدخل في صلاحياتها فتقوم للمتابعة الدورية تارة بإرسال الوفود برئاسة عدد من الوزراء . وتارة بعقد مؤتمرات للولاة وهكذا .. وقد عقدت ما لا يقل عن ستة مؤتمرات للولاة في هذا الخصوص . بهذا الأسلوب كان أداء حكومة الولاية فيه مرضيا وبدت للمراقب الإنجازات في كل مجال ، وعلى سبيل

المثال تعبيد طريق الخرطوم شندي ، وقيام مصانع صغيره للعلف والسكر ، وبداية تعبيد عدد من الطرق الأخرى ، والتوسع الزراعي مثل مشروع الأمن الغذائي عطبرة وترعة الصالحين بدنقلا وتمويل وتنفيذ خطة سكنية للإسكان الشعبي ، وافتتاح عدد من المستشفيات والمراكز الصحية ، وتعبيد مطار دنقلا ليستقبل الطائرات العالمية ، وتعميم مشروع الأسر المنتجة في مجال الرعاية الاجتماعية ، وأخيرا إعادة تأهيل عدد من المصانع التي كانت متوقفة كمصنع الأسماك بحلفا .(٢٩)

إذن تكون المشاركة هنا قد تمت بواسطة أطراف ثلاثة هي الولاية ، والمواطنون والحكومة الاتحادية .

الخاتمة:

مما تقدم من عرض ونقاش ، نستطيع إن نقول أن الحيوية اللازمة كمعيار لإنجاح المؤسسات السياسية التي نشأت في السودان بعد يونيو ١٩٨٩م ، وجدت في بعضها ، وفقدت في البعض الآخر . فقد ثبت في القواعد الشعبية حيوية المؤتمرات الأساسية ، وأن المواطن كان له دور ملحوظ . ولكن حيوية اللجان الشعبية ، لم توجد إلا في البعض القليل ، وبالتالي فإن نفوذ المواطن عن طريقها لم يكن في المستوي المطلوب . أما مجالس الحكم المحلي فلا يمكن القول بأنها تفقد الحيوية . ولكن حركتها كانت بمثابة حركة الحي الذي لا هو قاعد ، ولا هو منطلق إلى الأمام . وإنما فيها القاعد الذي يسعي للحركة بمعاونة الآخرين (دعم الولاية) ، وفيها المنطلق الذي لا يستغني عن هؤلاء الآخرين فحسب ، بل ويكون صاحب السلطة الذي يرفض أي تدخل في اختصاصاته من قبلهم . وأخيرا ، فإن حيوية السلطة الولائية قد كانت واضحة ، فهي قد تحركت تخصيصا ، وتحركت تنفيذا حتى جنت بعض الثمار وإن جاء ذلك بمعاونة ومتابعة الحكومة الاتحادية ، فللولاية سبق المبادرة ولها إلحاح الطلب . تلك

هي علامة من علامات الحياة ، حياة المؤسسات السياسية . ولكن هذه الحيـاة إن لم تكن في مستوى واحد من مؤسسة إلى أخرى ، فهي حياة المريض الذي لابـد له من علاج الطبيب سواء كان هذا العلاج بالدواء (تنشيط الأجـهزة بالتوجيـه والدعم) ، أم بالجراحة لاستئصال الخبيث من الطيـب (إعـادة النظـر فـي العضوية واستبدالها بأخرى) .

الإحالات المرجعية

(١) Daniel,L. Sills, (ed.), The International Encyclopedia of Social Sciences, MacMillan Free Press, USA, 1988, p.p. 57-58 .

(٢) الهادي عبد الصمد ، السودان بين الإقليمية والحكم الفدرالي ، مؤسسة العين للطباعة ، العين ، ١٩٩٠م ، ص ٩٦ .

(٣) See Golembiewsk, R. T. , Moore, J. M. , and Robin, J. , Dilemmas of Political Participation, New Jersey; Frenetic - Hall Englewood Cliffs, 1973, P 4.

(٤) انظر : Daniel, L. Sills (ed.), op. cit. , p. 361

(٥) المرجع السابق ، ص ٣٦٠ .

(٦) انظر كل من المراجع الآتية :

Hutchins, R. M. Two Faces of Federalism, Santa Barbara, California Center for Study of Democratic Institutions, 1961 pp. 5-20; and De Tocqueville, Alexis, Democracy in America, New York, New American Library, 1965, pp. 62-63.

(٧) الهادي عبد الصمد ، المرجع السابق ، ص ٢٧ .

(٨) See Lazarseld, Paul, F, Bertelson, Bernad, and Gaudet, Hazel, The People's Choice : How The Voter Makes up his Mind in Apresidential Campaign, New York, Columbia University Press, 1933.

(٩) ماكس اسكيد مور ، مارشال كارتر ، وانك ، كيف تحكم أمريكا ، ترجمة نظمي لوقا ، الدار الدولية للنشر والتوزيع ، ١٩٨٨م ، ص ٦٦ .
انظر كذلك كتاب :

James, B . , The American Commonwealth, Vol. I, New York, Macmillan Company, 1891, pp. 342-49.

(١٠) ماكس اسكيد مور ، المرجع السابق ، ص ٦٦ .

الحي المعين ، وتقوم اللجنة الشعبية بجمع نصيبها من المواطـــن عنـد اسـتلام حصته من سلعة السكر ، أو أن يضاف المبلغ إلى قيمة الحصة مباشرة ، ويتـم جمعه وفقا لنظام الأقساط .

(١١) Dhal,R. ,A Preface to Democratic Theory (Chicago, University of Chicago Press 1956

(١٢) راجع كتاب :

Denq, Francis, The Dynamics of Identification, Khartoum, Khartoum University Press, 1974.

وكتاب الهادي عبد الصمد ، المرجع السابق ، ص ٥٠ – ٥٦ .

(١٣) حسن على الساعوري ، السودان والبحث عن السلام ، القاهرة ، المطبعة النموذجية ، ١٩٩٠م .

(١٤) Dhal, R. , Polyarchy : Participation and Opposition, New Haven and London, Yale, Yale Univerrsity Press, 1971, p. 12.

(١٥) انظر تفاصيل هذا الأمر في :

ElSauori, Hassan, "The Process of Self-Civilianization of A Military Regime : The Sudanese Experience", unbpublished Ph. D. Dissertation, University of Delaware, USA 1984, Chapter Three.

(١٦) لقد أفاض الفيلسوف جون دوي في أهمية انفعال وتفاعل المواطن بقضايا المجتمع للمشاركة السياسية في كتابه :

Dewy, J. , The Public and Its Problems, Chicago, The Swallow Press, 1954, pp. 113-42.

(١٧) انظر تفاصيل الفرق بين مشاركة التبعية والمشاركة الأصلية في :

Clark, R. Power and Policy in the Third World, New York, John Wiley Sons, 1982, p. 76.

(١٨) انظر تقارير الحوار الوطني حول قضايا السلام ، التقرير الختامي والتوصيات ، الخرطوم .

(١٩) انظر : أمانة المؤتمر الوطني ، نظام المؤتمرات السياسي ، الخرطوم .

(٢٠) قانون اللجان الشعبية لسنة ١٩٩٢م .

(٢١) قانون الحكم المحلى لسنة ١٩٩١م .

(٢٢) أمانة المؤتمر الوطني ، لائحة المؤتمرات القطاعية لسنة ١٩٩٣م ، المادة ٥ – أ .

(٢٣) قبل الحرب العالمية الثانية كان توجه دراسات العلوم السياسية هو التركيز على الحقوق والواجبات في الدستور ، وكذلك الأشكال والمؤسسات السياسية ولكن بعد ذلك جاءت الثورة العلمية فركزت على الممارسة للأشكال واللوائح – فأصبحت العبرة بالسلوك وبنتائج الممارسة الفعلية أكثر من القوانين .

(٢٤) انظر تقرير الولاية الشمالية ، الأمانة العامة للحكومة ، أضواء على مسار الحكم اللامركزي ، تجربة الولاية الشمالية ، الدامر، ١٩٩٢/٩/٢٦م .

(٢٥) انظر : أمانة المؤتمر الوطني ، قانون اللجان الشعبية ١٩٩٢م ، المادة رقم ١٠ .

(٢٦) قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م ، المادة ٧–١ج .

(٢٧) انظر مجلس بلدية عطبره ، تقرير الأداء لأمين عام الحكومة ، أكتوبر ١٩٩٤م .

(٢٨) هذه المعلومات وردت في نقاش الكاتب مع رئيس مجلس بلدية عطبره ، أول أكتوبر ١٩٩٤م .

(٢٩) انظر تقرير الأمانة العامة للحكومة ، الدامر ، عن موقف التزامات وقطعيات الاجتماع التخصصي بأم روابه وتوجيهات مؤتمر الولاة الخامس بملكال ، ومؤتمر الولاة السادس بواو .

المشاركة السياسية : تجربة اللجان الشعبية بمدينة الأبيض ولاية شمال كردفان

عوض السيد الكرسني

المقدمة :

مفاهيم المشاركة السياسية والتنمية السياسية من أكثر المفاهيم السياسية إثارة للجدل في بلدان العالم الثالث حيث تعطي النخبة نفسها أدوارا متعددة من خلال ملكيتها للمعرفة و التقنية ومصادر القوة والسلطة . وتعريف مفهومي " المشاركة " و " التنمية " السياسية لابد من أن يبتعد عن الارتباط بفكرة " التحديث " لأبعادها الحتمية الدائرة في فلك نرجسية الذات الأوروبية .(١) إذ أن " المشاركة " و " التنمية " السياسية في بلدان العالم الثالث لابد أن تتجه إلى اكتشاف الذات المحلية والعمل على إعادة تركيب المعاني الحقيقية لهذه المفاهيم ، وترتيب مستويات استخدامها ، ومن ثم اكتشاف القوي الحقيقية المحركة للمجتمع ، ودرجة ارتباطها بالقوى الاجتماعية المختلفة في المجتمع المعين وبالتالي يكون استخدامنا لمفاهيم " المشاركة " و" التنمية " السياسية أمرا نسبيا ذا دلالات وأهداف محددة تتعلق بالمجتمع المعين(٢) والمجتمع المعين تحدده أبعاد محددة : عوامل تاريخية ساهمت في إجلاء سماته ، وظروف مكانية واقتصادية وبيئية حددت حاضر ، ورهان وأمل مستقبلي تشكل خارج دائرته ، ولكن ما انفك يحاول التأثير على المجتمع المعين . ومن أهم التأثيرات في السودان هو دور الدولة التي باشرت منذ منتصف السبعينات التخلي عن عملية التنمية بأشكالها المختلفة وجعل هذا الأمر شأنا محليا وإقليميا . وتجلي هذا في تجارب الحكم المحلي والإقليمي ، وما صاحبها من تفاعلات حاولت جذب

الأفراد والقوى الاجتماعية المختلفة في مختلف الأقاليم والريف إلى دائرة " المشاركة " والتنمية " السياسية .

والمقال يحاول الإجابة على سؤال أساسي هو : هل اللجان الشعبية هي القاعدة المثلى لتكوين المؤتمر الأساسي – رأس الرمح في محاور النظام السياسي ؟ إذ أن المؤتمر الأساسي يتكون " من اجتماع مباشر لكل المواطنين الذين يحق لهم المشاركة في الحي أو القرية أو الفريق " (٣) والمستوى الأمثل لبناء وقيام المؤتمرات الأساسية وذلك من خلال دراسة تجربة اللجان الشعبية بمدينة الأبيض . ولقد تمت دراسة تجربة ثلاثة أحياء بالمدينة هي الرحمة ، القادسية ، والقبة شرق . وهذه العينة ليست عشوائية . إذ أن الاختيار حاول إبراز الخصائص الهامة لهذه الأحياء . فحي الرحمة (فلاتة) يمتاز بتجانس سكانه الوافدين من غرب إفريقيا إلى السودان منذ العشرينيات ولسكانه مطالب محددة منذ الاستقلال تحدد استعدادهم للمشاركة السياسية . والحي الثاني – القادسية (الله كريم) يمتاز بأنه منطقة للسكن العشوائي يحاول سكانه تقنين وضعهم . وبالتالي تمتاز أحياء الرحمة والقادسية باستعداد كبير للمشاركة السياسية لخدمة مصالحها الذاتية . والحي الثالث – القبة شرق – تم اختياره كأنموذج لأحياء المدينة القديمة . ويمتاز سكانه بالتجانس والوعي، والمكانة الاجتماعية المرموقة ، والوضع الاقتصادي الجيد والمستقر مقارنة بكثير من أحياء المدينة .

اللجان الشعبية :

بدأت فكرة اللجان الشعبية فى فترة الحكم الحزبي ١٩٨٦-١٩٨٩م . وكان الغرض من اللجان تقديم الخدمات للمواطنين وعلى الرقابة الشعبية على المستوى القاعدي . (٤) وفى عام ١٩٨٩م، أصدرت ثورة الإنقاذ الوطني قانون اللجان

الشعبية للإنقاذ ، وفي عام ١٩٩٢م، تم تعديل القانون لتأكيد " حق اختيار اللجان الشعبية للمؤتمرات الأساسية ، كما أثبت حق تمثيل المرأة في عضوية اللجان الشعبية بنسبة ١٠ % على الأقل وأثبت لوالي الولاية بناء على توصية المحافظ المختص استكمال نحو ربع عضوية اللجان ".(٥) ولقد تكونت لجنة الإنقاذ على مستوي ولاية كردفان في أكتوبر ١٩٨٩م، . وتكونت " اللجنة الأم للولاية وتضم ١٨٢ عضوا بالتعيين وروعي في ذلك الجهوية والقبلية والفئوية " . (٦) وأعطيت هذه اللجنة صلاحيات واسعة حسب قانون الحكم المحلي لعام ١٩٨١م، خاصة في مجال الرقابة والتشريع والمحاسبة للأجهزة التنفيذية .(٧) ومنذ عام ١٩٨٩م تم تغيير اللجان الشعبية ثلاث مرات وفقا للتطورات السياسية والدستورية التي صاحبت إعادة بناء أجهزة الحكم والنظام السياسي .

وجاء رد الفعل متفاوتا لهذه التطورات والتغيرات المركزية . في حي القادسية كان التغيير تاماً ، إذ أن حل اللجنة كان يعني دخول وجوه جديدة لأن القضية الأساسية هي تقنين الوضع القانوني للحي وإنجاز التخطيط والمساحة .(٨) وفي حي الرحمة – الذي يمتاز بتجانس السكان " فلم يكن هنالك تغيير يذكر في لجنتي الرحمة شرق والمربع الثالث ، أما في لجنة الرحمة غرب فقد كان التغيير كبيرا . فتم حل إحدى اللجان لأن رئيسها كان مدير مدرسة ، وعند نقله لم يستطع نائبه إدارة شئون اللجنة ".(٩) وبالنسبة لحى القبة شرق " لم تحل أي لجنة بمؤتمر استثنائي أو لمعارضتها السلطات . وكل اللجان حلت بعد انقضاء الفترة القانونية . والتغيير كبير في هذه اللجان فيما عدا النساء " (١٠) ، كما أن هنالك تمثيلاً كبيراً للنساء ضمن عضوية اللجان . ورغم أن هذا أمر لائحي إلا أن وجود نسبة كبيرة من المتعلمات في أحياء المدينة القديمة يحتم ذلك . وبالنسبة لحى الرحمة فإن النسبة تبلغ سدس العضوية لما عرفت به المرأة في هذا الحي

من مشاركة في الإنتاج ومختلف ضروب النشاط الاجتماعي .

وعلى مستوي الولاية تشكلت ثلاث لجان للإنقاذ وفقا للتطورات السياسية والدستورية ، إذ أن اللجنة الثانية جاءت بعد المرسوم الدستوري الرابع الذي حدد لهذه اللجان دورا شوريا مما قلل من صلاحياتها ، وانحصر دورها في العمل السياسي بتكوين اللجان الشعبية والمؤتمرات الأساسية على المستوي القاعدي ، واستنفار الجماهير للعمل السياسي على مستوي الولاية . وجاء المرسوم الجمهوري رقم ١٩٩٣/٤٧م ليزيد من صلاحيات اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية بتقنين اشتراكها في وضع السياسات العامة للولاية ، وإجازة مشاريع القوانين التي تصدر من الحكومة ، وتكوين المؤتمرات على مختلف المستويات بالولاية . وهو أمر يتماشى مع المرحلة الثانية من بناء أجهزة ومؤسسات الحكم الاتحادي ، والاستعداد لعقد مؤتمر عام الولاية ، والتحضير للانتخابات العامة التي جرت في مارس ١٩٩٥م.

بالنظر إلي المعطيات السابقة يمكن القول إن تجربة اللجان الشعبية في الأحياء قد أفرزت واقعا من المشاركة ، ولكن هذه المشاركة حكمتها عدة عوامل أدت إلى التفاعل سلباً أو إيجاباً مع عمل اللجان ومع القرارات المركزية بحل وإعادة تكوين اللجان الشعبية على المستوى الأدنى والولائي .

إن أهم هذه العوامل يكمن في الآتي :

١. في المستويات الدنيا والأساسية – الأحياء – لم يبادر المواطنون من تلقاء أنفسهم لحل اللجنة عن طريق الدعوة لمؤتمر استثنائي ، إذ أن اللجنة الوحيدة التي تم حلها قبل نهاية دورتها جاء الأمر نتيجة لنقل رئيسها إلى خارج المنطقة ، ولم يستطع نائبه القيام بأعبائه . وبالتالي يمكن الحديث عن قبول هذه اللجان انطلاقا مما تقدمه هذه اللجان من خدمات وإنجازات

على المستوي المحلي – الحي ، الفريق ، أو القرية . وهنا يكمن التضاد بين آمال هؤلاء المواطنين في استخدام اللجان كوسيلة اتصال مع الجهات الرسمية لخدمة أغراضهم وزيادة حصتهم من المواد التموينية خاصة في الفترة ١٩٨٩م ــ ١٩٩٣م ، وبين رغبة الجهات الرسمية وأمانة النظام السياسي في المركز والولاية في استخدامها في أغراض التعبئة السياسية . إن هذه المفارقة تتضح منذ عام ١٩٩٣م ، عندما بدأ المواطنون يتلمسون النتائج المباشرة لسياسات التحرير الاقتصادي وسحب الدعم عن كثير من السلع ، وحصر خدمات البطاقة التموينية على سلعة السكر فقط .

٢. إن حضور الاجتماعات يعتمد على طبيعة الأجندة المعدة للنقاش . ففي حي القادسية حيث يتوقع المواطنون سماع أخبار جديدة عن مسألة تقنين وجود الحي والتخطيط والمساحة " يكتمل النصاب من أول مرة ، وكذلك الحال في المؤتمرات " . (١١) وعمدت قيادات اللجان الشعبية في بعض الأحياء إلى أساليب صمت عنها القانون ، ولكن كما وصفها أحد هؤلاء القياديين " بأنها تؤدي الغرض ." (١٢) وفى حي الرحمة يشكل كبار السن مجموعة هامة تستعين بها اللجنة للتأثير على الرأي العام .(١٣) وللتغلب على صعوبة عقد الاجتماعات ، أو لقلة الحضور تسعى اللجنة إلى المساجد والزوايا لمباركة قراراتها . إن الولاء الديني والصوفي يوظف لزيادة المشاركة ولو من خلال مجرد معرفة وقبول قرارات اللجنة . وفى حي القبة شرق نجد استخداما مماثلا للشيوخ الذين كونت منهم اللجنة الشعبية لجنة مهمتها تصنيف وتحديد الأسر الفقيرة لمخاطبة ديوان الزكاة لتقديم الدعم . (١٤) وهذه الأساليب لم تعترض عليها القاعدة أو المسئولين في المستوي المحلي . إن " النخبة " المحلية التي جاءت فكرة المؤتمرات

واللجان الشعبية أساسا لنفيها ، تجد استمرارا ورواجا وتتحول إلى أحد أركان تدعيم نظام اللجان الشعبية من خلال ما تقدمه النخبة من مباركة وشحذ التأييد للجان ، الأمر الذي يخلق ثنائية الولاء ، للنخبة في المقام الأول ، وللجان عبر هذه النخبة . وإذا نظرنا إلى مصادر قوة ونفوذ هذه النخبة نجد أنها تتعدى الحي إلى رحاب الوطن الكبير. إن ثمة مفارقة في إن القوى التي جاءت فكرة المؤتمرات واللجان الشعبية لتحرير المواطن من ربقتها واستلابها ، تتحول إلى عامل إيجابي في دفع المواطن للمشاركة . والسؤال هل يمكن الركون والاعتماد على هذه النخبة في المدى البعيد ؟

٣. إن اختيار اللجان الشعبية سواء كان عن طريق الترشيح والاقتراع السوي أو التزكية عن طريق التراضي والاتفاق ، أو عن طريق الاستكمال إذ يمكن " أن يقوم والي الولاية بناء على توصية المحافظ المختص ، باستكمال عضوية اللجنة بالتعيين" ، (١٥) وهذا الاختيار يفتح الباب أمام الصراعات والتكتلات ومحاولة إيجاد التوازنات . وجاءت تجربة اللجان الشعبية قيد الدراسة متفاوتة في هذا المجال . ففي حي القادسية العشوائي " لا توجد أي تكتلات حزبية أو قبلية . ولا يستطيع أحد من ذوي النفوذ أو الموسرين أن يتحكم في اللجنة أو يترشح لعضويتها ، إذ أن كل المرشحين اختيروا لكفاءتهم " .(١٦) وبالنسبة لحى الرحمة أيضا لا توجد صراعات " وهنالك حزبان سابقان في اللجان ، ولكن يرون أن هذه المسألة غير مناسبة في مثل هذا الوقت . والناس هنا متدينون تربطهم الصوفية (الطريقة التجانية) أكثر من الحزبية " .(١٧) وشهد حي القبة شرق تكتلات وصراعات واتهامات بالفساد ، ولكن ليس هنالك دليل دامغ .

وهنالك – مثلا – اللجنة الشعبية الأولي التي اتهمت علنا في المؤتمر بالتصرف في المواد التموينية ". (١٨) إن العامل الأساسي وراء التكتلات والصراعات هو العامل الشخصي والرغبة في الصعود أو الاستفادة من الحصص التموينية لأغراض ذاتية . وفى حي القبة شرق نجد أن الاتهام بالفساد يوجه أيضا إلى اللجنة الثانية دون أي محاولة لحسم الأمر عن طريق القضاء . ويبرر أحد مسئولي الحي عدم الرغبة في اللجوء للقضاء بأن سكان الحي " أسرة واحدة ، ولا نستطيع متابعة الأمر في المحاكم لأنه قد يطول" . (١٩) وفى حي الرحمة نجد أن الاتهام بالفساد يرفع عند صرف حصة ناقصة من السكر ، ربما يكون السبب فيها الاتحاد المحلي أو السلطات الأخرى بالمحافظة والولاية التي تستغل حصة السكر لأغراض تحقيق وفورات مالية لخدمة أغراض محددة ، أو الحصول على سيولة مالية .

إن الإيجابيات والسلبيات التي أبرزتها الجداول (١) و(٢) لم تخرج عن إطار الحي المعني . وهذا يؤكد أن اللجان الشعبية تولي اهتماما أكبر للقضايا المحلية والخدمات رغم أن المادة (٤) من مشروع لائحة النظام السياسي السوداني تعطي المؤتمر الأساسي سلطة "وضع وإقرار السياسات المتعلقة بإدارة شؤونه المحلية والمشاركة في حل القضايا القومية المطروحة" . (٢٠)

إن مشاركة لجان الأحياء في الأعمال القومية لم تأت بمبادرة من هذه اللجان ، وإنما كانت على الدوام تلبية لرغبة اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية للمشاركة في الإفطارات الجماعية ، الدفاع الشعبي ، الشرطة الشعبية ، الجهاد ، الدعوة الشاملة ، استقبال المسئولين، والتبرع للمناسبات القومية . إن التبرع وجمع المال يمثل الهاجس الأكبر للمواطنين . وهو يتراوح بين تحديد نصيب

٣ . **أداء اللجان الشعبية** :

الجدول رقم (١)

الإنجازات

حي الرحمة	حي القادسية	حي القبة شرق
حل مشاكل المياه والكهرباء وتعميم الشبكة بنسبة ٥٠ % للكهرباء و٩٠ % للمياه .	تغيير اسم الحي من الله كريم إلى القادسية .	انسياب سلعة السكر بعد الدخول في مرابحة في هذه السلعة .
حل مشكلة الجنسية والجوازات لجميع أهل الحي من قبائل الفلاتة .	النجاح في إزالة الحجر على أرض الحي لدي إدارة الغابات وتكوين اللجنة العليا للسكن العشوائي من الأحياء المشابهة ، وجمع المال لأعمال المساحة والتخطيط .	إصدار شهادات الكفالة والمواطنة مجانا . وإنجاز الحصر الإضافي للبطاقة التموينية .
إنشاء الخلاوي قبل بداية برنامج الدعوة الشاملة وارتفع العدد من ٤٠-٨٠ . خلوة بها حوالي ٦٠٠٠ طالب ولا تقدم الشئون الدينية الدعم إلا لـ ٣٠ % من هذه الخلاوي .	إقامة الخلاوي ومشروعا لمحو الأمية في مدرسة تابعة لهيئة الإغاثة الإسلامية البريطانية . ويقوم بالتدريس شيوخ وأساتذة متطوعون من سكان الحي .	وجهت لجنة الأمن والنظام العام المواطنين بعمل إضاءة أمام منازلهم لمحاربة السرقات .
توزيع المواد التموينية ، وإنشاء علاقة طيبة مع صندوق الزكاة لدعم الفقراء .	توزيع المواد التموينية ، وجلب إغاثة للحي في شكل ملابس ثلاث مرات من صندوق دعم الشريعة .	تحديد الأسر الفقيرة وتقديم العون لها من قبل ديوان الزكاة .

الجدول رقم (٢)

(ب) السلبيات

حي الرحمة	حي القادسية	حي القبة شرق
اللجان ذات صلاحيات محددة واسمية ولا تملك الموارد اللازمة ولا تتلقى الدعم من اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية لتقديم الخدمات الصحية مثلا .	اللجان ذات صلاحيات محددة ، ولا تتوافر الحماية والحصانة الكافية لعضو اللجنة لتأدية واجبه .	نظريا اللجنة الشعبية هي الحكومة المصغرة للحي ، ولكن على مستوى الواقع هنالك صلاحيات محددة للجان .
اللجوء إلى الشيوخ والمساجد والزوايا لمباركة قرارات اللجنة لتعثر عقد الاجتماعات .	يعاني الحي من سوء الخدمات الصحية لأن المجلس يطالب اللجنة بتوفير الوقود وصرف الحوافز للعمال ، ويعاني من عدم توافر المياه ، وانتشار الحرائق .	مشكلة التمويل وإيجاد الموارد المالية المستقلة للجنة ، وعدم اللجوء إلي فرض رسوم جديدة على سلعة السكر التي تفرض عليها رسوم كبيرة .
محدودية الدعم مما يؤدي لعجز اللجنة عن تقديم العون للمحتاجين ، فقط تحولهم لديوان الزكاة .	المديونية الموروثة من اللجنة السابقة ، وعدم وجود دار للجنة بالحي ، وفشلت تجربة قيام فرع لمنظمة شباب الوطن لعدم وجود الدار .	لابد من إن تولي الدولة دورا اكبر للاهتمام بالخدمات ، وتدريب أعضاء اللجنة .
الفشل في جلب مواد إغاثة من المنظمات الإسلامية .	التوزيع العشوائي للزكاة ، نتيجة للتواطؤ الذي كان بين أحد المسئولين في اللجنة السابقة وبعض العناصر في الحي .	ليس للجنة مقر أو مكتب حتى الآن .

إن تخلي المجالس المحلية عن تقديم الخدمات ، واعتمادها على اللجان لأدائها جعل هذه اللجان عاجزة وتتعرض للانتقادات لقلة مواردها . وأصبحت البطاقة التموينية هي" الفخ" الذي ينصب للمواطن لدفع المال . ونتيجة لسياسة التحرير وانحسار دور البطاقة التموينية في توزيع سلعة السكر فقط (وهي تتمثل في حصتين شهريا) ، نجد أن سعر هذه السلعة عرضة للتقلبات ، ولا يف بحاجة المواطن . إن الرسوم التي تفرض على سلعة السكر تتدرج من مستوى الولاية ، المحافظة ، المجلس المحلي ، واللجنة الشعبية للحي . وهذه الرسوم / الضرائب المباشرة لا تلتفت إلى مقدرة المواطن ، وحجم الأسرة ، إذ أنها تفرض بالتساوي على البطاقات . وفى بعض الأحياء فرضت اللجنة رسوما إضافية على سلعة السكر لدفع الديات " وتم دفع الدية من خلال صرفتين فقط للسكر" . (٢١) وفي حي آخر" تم فرض ٥٠٠ر١ جنيه على الأسرة ، وورد المبلغ بالبنك السعودي السوداني باسم اللجنة العليا لتقنين السكن العشوائي . كان على اللجنة بعد ذلك دور المتابعة وتأجير عمال الهدم ، وتقديم خدمات الطعام للعمال والمهندسين . ولقد قام المواطنون بدفع مبلغ ٠٠٠ر٢ جنيه على الأسرة لتغطية نقص العربات تم توريدها لحساب اللجنة العليا لتقنين السكن العشوائي ."(٢٢) وفى حي ثالث يقول أحد أعضاء اللجنة " تواجهنا مشكلة تمويل لأن الدولة تجعلنا مكتوفي الأيدي بوضعها مبالغ كبيرة على السكر الذي من حقنا أن نضع عليه رسوما لكننا لا نفعل لغلاء سعره ، لأننا لا نستطيع أن نفرض إلا ٢٠ جنيها على البطاقة التموينية وهى على قلتها غير مقنعة لأنها تساوي بين من يصرف ٣ أرطال ومن يصرف أكثر ."(٢٣)

إن الرسوم الإضافية التي توضع على سلعة السكر في مختلف المستويات من أجل زيادة الموارد المالية هي انعكاس لأزمة الحكومات السودانية منذ

السبعينات – كما أوردنا في المقدمة . إن الاهتمام بزيادة مصادر الموارد المالية والإيرادات مع التخلي عن تقديم الخدمات الضرورية وتحميل المجتمع المحلي مهمة إقامتها ، وصيانتها واستمراريتها يدفع المواطن إلى اللامبالاة حتى على مستوى الحي . إن معظم الرسوم الإضافية التي يدفعها المواطن لتقديم الخدمات قد تم دفعها من قبل في حقيقة الأمر في شكل ضرائب وعوائد مباشرة . إن إيجاد المعادلة بين السياسة العامة للحكومة (التحرير ، الاعتماد على النفس ، الخ ..) وما تلقيه هذه السياسة من تبعات على المواطنين من إرهاق مادي ومعنوي ، والأثر السياسي لهذه السياسات ، إن الوصول إلى مثل هذه المعادلة أمر مهم .

إن النخبة المحلية التي تشكل البديل للأحزاب السياسية في حالة إلغائها تملك الوعي اللازم لتوجيه مؤسسات الحكم القائم لخدمة مصالحها والحفاظ عليها وتنميتها . إن العلاقة المباشرة بين النخبة المحلية وتأييد نظام الحكم القائم يجعلها دائما في قلب مؤسسات هذا النظام . إن اللجان الشعبية المحلية ما هي إلا محطة في مسعى النخبة المحلية للصعود إلى المستويات العليا للأجهزة السياسية والتنفيذية . ولذلك نجد مُر الشكوى : " إن هنالك إحباط لأننا محدودون في نطاق الحي ونحتاج أن نشارك في مستويات أعلى " . إن النخبة المحلية تدرك أن سبيلها للرقي يتطلب الحماس والإذعان للأوامر والتعليمات الصادرة من الأجهزة العليا . ولهذا تتحول العلاقة بين اللجان والسلطات المحلية إلى علاقة هرمية طابعها الطاعة التامة ، " وليس على اللجان إلا أن تنفذ التوجيهات الصادرة إليها من المجلس أو السلطات المحلية الأخرى ، وليس لها خيار في ذلك ." (٢٥) إن برنامج عمل اللجنة الشعبية يلزمها بتنفيذ " الأوامر المحلية والإدارية والتشريعات الصادرة من المجلس المحلي ." (٢٦)

٤. اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية :

إن إجلاء حقيقة دور اللجان الشعبية بالأحياء لا يمكن أن يتم إلا بالحديث عن اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية ، إذ أن سلطاتها تنبثق من قانون الحكم المحلي لعام ١٩٨١م الذي استبدل بقانون أخر في عام ١٩٩١م . إن عمل هذه اللجنة انحصر في ثلاثة نشاطات رئيسية منذ ١٩٨٩م :

أ. استنفار المواطنين لاستقبال المسئولين القادمين من الخرطوم ، وتنظيم مواكب التأييد والاستنكار تلبية للنداءات القومية .

ب. جمع المال والتبرعات للمجهود الحربي والتفاعل مع المشاريع القومية (حفر ترعتي كنانة والرهد) إذ أن اللجنة جمعت أكثر من ١٠٠ مليون جنيه للمجهود الحربي . (٢٧)

ج. منذ عام ١٩٩٣م اتجهت هذه اللجنة بالتعاون مع أمانة المؤتمر السياسي إلى تكوين مؤتمرات النظام السياسي على مستوي الأحياء ، المستوي المحلي ، والمحافظة ، ومؤتمر الولاية الذي عقد في يناير ١٩٩٥م .

إن تقييم هذا النشاط يؤكد أن لجنة الولاية رغم دورها التشريعي والرقابي إلا أنها عانت الكثير من السلبيات :

١. انفراد سلطات الولاية برأيها في اختيار بعض أعضاء اللجنة مما أدى لتغيب الكثيرين لمشاكل ذاتية أو لصعوبة الترحيل والإقامة في مدينة الأبيض .

٢. عدم تفرغ الأعضاء لأداء مهام اللجنة

٣. عدم وجود عائد مادي مباشر من العمل في اللجنة .

٤. عدم تفهم الكثير من الأعضاء لصلاحيات اللجنة ودورها ، مما جعلهم تبعا لحكومة الولاية خاصة في الفترة من ١٩٩١م -١٩٩٤م .

إن السلبيات السابقة جعلت اللجنة الشعبية بالولاية لا تتوصل إلى إقامة التوازن بين النشاط القومي والولائي رغم أن المرسوم الجمهوري ١٩٩٣/٤٧م، زاد من صلاحيات هذه اللجان خاصة مع بدايات تجربة الحكم الاتحادي ، واستكمال بناء المؤسسات ، النظام السياسي والحكم الاتحادي .

إن الحديث عن " الصلاحيات المحددة" يمكن أن يكون مقبولا في حالة لجان الأحياء ، ولكن في حالة لجنة الولاية يقع عبء تحريك كل المؤسسات والمواطنين بالولاية ، وإقناع هؤلاء المواطنين بجدية الشعارات المطروحة . إن " عملية بناء المؤسسات وقنوات اقتسام السلطة وتوزيعها لا تؤتي أكلها إلا بانفعال المواطنين وحركتهم الدائبة داخل هذه الأطر التنظيمية إذ أن تجاوب المواطن وممارسة سلطاته في هذه المؤسسات يبث فيها الروح فتصبح بذلك حية فتتقلب القوانين واللوائح والأطر والقنوات إلى مؤسسات وأعراف وتقاليد تجسد المشاركة السياسية لا كمفهوم وانما كواقع معاش . " (٢٨) إن اللجنة الشعبية بالولاية من خلال تبعيتها للجهاز التنفيذي غاب عنها دورها الرائد في تطوير المشاركة الشعبية ، ولم يتعد فهمها للمشاركة قضية الاستنفار وحشد الناس لاستقبال المسئولين " : هنالك لجان تقدمت كثيرا ومواطنوها وصلوا لدرجة عالية من الفهم . وفى حال طلب أي استنفار منهم تجدهم جاهزين ، ومستعدين (لزيارة الرئيس مثلا) .(٢٩) إن هذا الفهم لدور اللجان الشعبية للأحياء غارق في محنة الماضي عندما كان نجاح اللجان يقاس بحجم المستقبلين للمسئولين . إن اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية لم تنجح في مهمتها في إعطاء القدوة للجان المستويات الأخرى و انعكس هذا في اللامبالاة والعزوف عن حضور المؤتمرات " وحتى الاجتماع الرابع كانت العددية فيه قليلة جدا (٤٠ شخصا) مقارنة بسكان الحي . وفى هذا الاجتماع تم انتخاب اللجنة ، وأنا

أدين هذا المسلك لأنه لا ينظر لمصلحة الحي . " (٣٠) لقد تحول الأمر إلى مجرد " مصلحة الحي " .

إن مهمة اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية انتهت بقيام الانتخابات في مارس ١٩٩٥م . ولكن بقيت قضية بناء النظام السياسي ، وتحريك المواطن العادي لكي يتحول من طور العداء / اللامبالاة بتجربة اللجان الشعبية إلى مرحلة المشاركة الحيوية . إن تحقيق هذا الغرض لابد أن يمر عبر تحديد أي المستويات يمكن بدء بناء النظام السياسي بها ؟ إن التجربة الحالية غارقة في الخلط بين وظيفة اللجان في المستويات الأساسية هل هي لتقديم الخدمات أم مرتكزات أساسية للنظام السياسي ؟

النقاش السابق حاول توضيح أن لجان الأحياء تتسنم ذري قيادتها نخبة محلية واعية بمصالحها ، وتستطيع معايشة مختلف الحكومات لخدمة هذه المصالح . وأن ارتباط هذه الجماهير بالنخبة المحلية رهين بمقدرة الأخيرة على تحقيق مصالح الجماهير في تجمعاتها . ولكن مقدرة النخبة المحلية على تحقيق مصالح الجماهير أخذت تقل تدريجيا منذ منتصف السبعينات . ومع تبني الحكومة لسياسات التحرير الاقتصادي والاعتماد على الذات تحولت العلاقة بين النخبة – الجماهير إلى التوتر ، واللامبالاة . وظهر هذا جليا في ابتداع النخبة لوسائل وقنوات جديدة تحاول من خلالها استمرار نفوذها المحلي واغتنام الفرصة للصعود إلى أعلى لكسب مزيد من النفوذ .

إن أي محاولة لبناء النظام السياسي لابد من أن تبدأ أولا : من إعادة تعريف الكثير من المسلمات التي اخترناها من تجربة الجماهيرية الليبية بدءا بتعريف ما هو الحي الجماهيري ؟ وهل يمثل نظيره – الحي ، الفريق ، القرية في السودان ؟ أم أن المجلس المحلي هو الأقرب للحى الجماهيري ؟ ثانيا : لابد

من الالتفات إلي أمر النخبة المحلية وإيجاد الترياق الذي يحد من نشـــاطها . إن المحافظ يمكن أن يشكل هذا الترياق إذا احسنا اختيار شخصه وتحديد دوره .

٥ . المحافظ :

إن أصدق وصف لدور المحافظ في نظام ثورة الإنقاذ الوطني جاء علـــى لسان السيد الشفيع أحمد محمد حين قال : " المحافظ هو رسول الثـــورة يبشـــر بفكرها ويحرض الجماهير على ممارسة دورها في النظام السياسي ، وترســـيخ معاني الوحدة الوطنية والشورى والحوار ، وإشاعة الأمن والطمأنينة والدفاع عن المجتمع والتنسيق بين الأجهزة ولجان الأمن والتمكين لمفهوم الأمـــن الشـــامل وتبني فلسفة الاعتماد على الذات وتحريك الاستثمار وزيادة الإنتـــاج ومحاربـــة المرض والفقر والجهل وتحقيق الأمن الغذائي ." (٣١) إن القارئ لقانون الحكـــم المحلي لسنة ١٩٩١م يلاحظ في المادة ٦ (١ و ٢) " يكون لكل محافظة محـــافظ يعينه رأس الدولة . يكون المحافـــظ مسئولاً لـــدى الوالـــي عـــن حســـن إدارة المحافظة ." (٣٢) وباستعراض اختصاصات وسلطات المحافظ توصـــل الأســـتاذ خالد سر الختم إلى أن " وظيفة المحافظ سياسية وليست تنفيذيـــة . فنلاحـــظ إن خطوط المسئولية المباشرة بين الحاكـــم والمحافظ لا تشـــير إلـــى مســـئوليات تنفيذية وإنما تشير إلى التنسيق والإشراف والتقرير والمتابعة ، ولكنها مجردة من المسئوليات التنفيذية ، كما نلاحظ بأن خطوط المسئولية بين المحافظ والمجـــالس والإدارة الأهلية والشعبية لا ترتبط بأي مسئوليات تنفيذية مباشرة . " (٣٣)

إن الاهتمام بمنصب المحافظ يأتي للدور السياسي الذي يمكن أن يلعبـــه ، فهو أقرب ما يكون إلى المشرع في فكر افلاطون وروسو . فهو يملك الإيمـــان بالتجربة ، والمعرفة العلمية ، والمقدرة على أن يحمل الناس على الالتفاف حوله طوعا ، وهو الزاهد المتبتل في محراب رسالته ، المؤمن الذي يرى الغيث القادم من ثنايا الشفق فيبشر به بين الناس ، ويصبر على المكاره حتى يلوح الفجـــر .

إن هذا المحافظ لا تكبله الديوانية ، ولا يشده تهافت أقرانه على متاع الدنيا . إن في صلاح المحافظ صلاح ونجاح التجربة .

٦. **الخاتمة**:

يتضح من العرض السابق بأن هنالك مفارقة بين آمال المنظرين في بناء نظام سياسي يعتمد على الديمقراطية المباشرة ، والاشتراك الفعال للمواطن في تحقيق تطلعاته من خلال المؤتمرات الأساسية ، وبين تربص النخبة المحلية التي حولت الأمر إلى وسيلة لخدمة مصالحها وتطلعاتها ، مما أدى إلى ظهور البذرة الجنينيه لتنظيم سياسي اوليجاركي .

إن الحل يكمن في إعادة تعريف الكثير من المفاهيم والمؤسسات التي أخذت من تجربة الجماهيرية الليبية ، وإلى إعادة تعريف دور المحافظ في النظام السياسي ، ومن هو الشخص الأمثل لملء هذا المنصب ، إذ أن في صلاح المحافظ صلاح ونجاح التجربة .

الإحالات المرجعية

١. راجع :

Collier, D. ,(ed.), The New Authoritarianism in Latin America,Princeton University

Dahl,R. , Participation and Opposition, Yale University Press, 1971.

Golembiewsk, R. T. , et al, Dilemma of Political Participation, New Jersey,1973

Pye, L. , Politics,Personality and Nation-Building, New Haven, 1963.

Pye, L. and Verba, S. ,(ed.), Political Culture and Political Development, Princeton University Press, 1965.

٢. و – د . السيد الحسيني وزملاؤه ، دراسات في التنمية الاجتماعية ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٣ . وراجع :

Apeter,D. ,The Politics of Modernisation, Chicago, 1965.

Netil, P.., Political Mobilisation, London,1967

Mills, C. R. ,The Power Elite,Oxford,1956.

٣. جمهورية السودان ، مشروع لائحة النظام السياسي ، دار هايل للطباعة والنشر والتغليف ، الخرطوم ، مايو ١٩٩١م، ص ٥ .

٤. مؤتمر الحوار القومي حول النظام السياسي ، تقارير اللجان الفرعية وآراء المواطنين ، دار هايل للطباعة والنشر والتغليف ، الخرطوم ، أكتوبر ١٩٩٠م ، ص ٢٤ .

٥. أمانة المؤتمر الوطني ، قانون اللجنة الشعبية لسنة ١٩٩٢م، ص ٦ .

٦. مقابلة مع السيد بشير الطاهر عيسى ، أمين عام اللجنة الشعبية للإنقاذ لولاية شمال كردفان الأبيض ، ٢٨ فبراير ١٩٩٥م .

٧. المصدر السابق .

٨. مقابلة مع السيد عثمان عمر بابكر ، مقرر لجنة حي القادسية الأبيض ، ٢٥ فبراير ١٩٩٥م .

٩. مقابلة مع السيد إبراهيم العمدة ، عضو اللجنة الشعبية لحي الرحمة ، الأبيض ، ١ مارس ١٩٩٥م .

١٠. مقابلة مع السيد التاج عبد الرحيم الدرديري ، رئيس اللجنة الشعبية لحي القبة شرق ، الأبيض ، ٣ مارس ١٩٩٥م .

١١. مقابلة مع السيد عثمان عمر بابكر ، مصدر سابق .

١٢. مقابلة مع السيد إبراهيم العمدة ، مصدر سابق .

١٣. المصدر السابق .

١٤. مقابلة مع السيد التاج عبد الرحيم الدرديري ، مصدر سابق .

١٥. أمانة المؤتمر الوطني ، قانون اللجنة الشعبية لسنة ١٩٩٢م ، ص ١٢-١٣ .

١٦. مقابلة مع السيد عثمان عمر بابكر ، مصدر سابق .

١٧. مقابلة مع السيد إبراهيم العمدة ، مصدر سابق .

١٨. مقابلة مع السيد التاج عبد الرحيم الدرديري ، مصدر سابق .

١٩. المصدر السابق .

٢٠. المؤتمر الوطني التأسيسي ، مشروع لائحة النظام السياسي السوداني ، دار هايل للطباعة والنشر والتغليف ، الخرطوم ، مايو ١٩٩١م ، ص ٥ .

٢١. مقابلة مع السيد إبراهيم العمدة ، مصدر سابق .

٢٢. مقابلة مع السيد عثمان عمر بابكر ، مصدر سابق .

٢٣. مقابلة مع السيد التاج عبد الرحيم الدرد يري ، مصدر سابق .

٢٤. المصدر السابق .

٢٥. مقابلة مع الأستاذ حاتم الطيب المرضي المحامي ، عضو مؤتمر ولاية شمال كردفان ، الأبيض ، ٢٧ فبراير ١٩٩٥م .

٢٦. أمانة المؤتمر الوطني ، برنامج اللجنة الشعبية ، دار التضامن للطباعة المحدودة ، الخرطوم ، د .ت ، ص ٢

٢٧. مقابلة مع السيد بشير الطاهر عيسي ، مصدر سابق .

٢٨. د . حسن على الساعوري ، " المشاركة السياسية في فدرالية السودان " ، ورقة قدمت لندوة تجارب الحكم الفدرالي مع التركيز على التجربة السودانية ، جامعة الخرطوم ، نوفمبر ١٩٩٤ ، ص ١٣ .

٢٩. مقابلة مع السير بشير الطاهر عيسي ، مصدر سابق .

٣٠. مقابلة مع السيد التاج عبد الرحيم الدرديري . مصدر سابق .

٣١. ورد المقتطف في مقال د . عبد اللطيف البوني ، " المحافظ في الوضع الفدرالي السوداني الحالي" ، ورقة قدمت لندوة تجارب الحكم الفدرالي مع التركيز على التجربة السودانية ، جامعة الخرطوم ، نوفمبر ١٩٩٤م، ص ٧ .

٣٢. قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٢م ، ص ١٠

٣٣. الأستاذ خالد سر الختم ، " دور المحافظ في الحكم اللامركزي مع الاهتمام بوجه خاص بدوره في الحكم الاتحادي ١٩٩١م-١٩٩٤م " ، ورقة قدمت لندوة تجارب الحكم الفدرالي مع التركيز على التجربة السودانية ، جامعة الخرطوم ، نوفمبر ١٩٩٤م ، ص ١٧ .

انطباعات حول التقسيم الجديد للولايات

أحمد عبد الرحمـن محمـد

وبروفسير احمد إبراهيم أبوسن

مقدمة :

قرار تعيين لجنة إعادة النظر في تقسيم الولايات

أصدر السيد رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٦ صفر ١٤١٤ هـ الموافق ١٩٩٣/٨/١٥م ، قراره رقم (٢٦٣) لسنة ١٩٩٣م ، بتكوين لجنة إعادة النظر في تقسيم الولايات برئاسة النائب الأول لرئيس الجمهورية وعضوية كل من السياسيين والخبراء والأكاديميين .

ولقد ورد في ديباجة القرار أن ثورة الإنقاذ الوطني قد اعتمدت على النظام الاتحادي بناءا على توصيات مؤتمر الحوار الوطني وذلك لتحقيق الأهداف التالية :

١. تطوير نظم الحكم وتمتين أواصر الوحدة الوطنية .
٢. ترقية الأداء التنفيذي .
٣. بسط الأمن والخدمات العامة .
٤. إشاعة الشورى والمشاركة الشعبية الأوسع .

ولما كانت الولاية تشكل القاعدة للنظام الاتحادي للوطن والوحدة الأعلى في البناء الإداري والسياسي فقد تقرر إعادة النظر في ولايات البلاد من حيث عددها وحدودها الجغرافية ، ومن حيث مراعاة البنيات الإدارية والطاقات البشرية والمادية ، وبما يوفر وحدات فاعلة تمكن الجماهير من المشاركة الأقرب

في إدارة شؤونها ، وتهيئ الأداء الأفضل لتقديم الخدمات وضبط الأمن والنهوض بالتنمية ، وبما يبسط ويمتن أواصر الوحدة الوطنية .

بعد التداول والنقاش المستفيض لاختصاصات اللجنة فقد حددت الموجهات والأسس التالية لتكون هاديا للفرق المكونة من أعضاء اللجنة لزيارة الولايات التسع وإعادة النظر في تقسيمها على ضوء تلك الأسس والمبادئ .

أولاً - الموجهات :

١. لما كانت الولايات الحالية تشكل قاعدة البناء الأساسي والإداري للنظام الاتحادي فينبغي أن يراعي في عمليات إعادة تقسيمها توفير ما يلي :

أ. البنيات السياسية والإدارية .

ب. الطاقات البشرية .

ج. الإمكانات المادية اللازمة لرفع فاعلية إدارة شؤونها .

د. الخدمات والأمن والنهوض بالتنمية بصورة أفضل بما يستكمل عمليات البناء والتكامل القومي ، ويحقق الوحدة الوطنية انطلاقا من توجهات ثورة الإنقاذ الوطني الرامية إلى بسط الشورى والاعتماد على الذات .

٢. ضرورة مراعاة تحقيق متطلبات الكفاية الاقتصادية والمشاركة الشعبية الأوسع عند تحديد حجم كل ولاية وهياكلها التنظيمية والوظيفية ، بما يساعد على بسط الشورى وتقصير الظل الإداري وتحقيق مزيد من الرقابة السياسية والإدارية للأداء .

٣. أن تستفيد فرق العمل المتحركة للولايات من معطيات الحكم الإقليمي السابق التي اعتمدت الوحدة الإدارية للمديريات أساساً لقيام الأقاليم

والاستفادة من تلك التجربة من أجل تخطى سلبيات الممارسة ودعم وتقوية إيجابيات التطبيق في الحكم الاتحادي .

ثانيا - المعايير والاسس :

ينبغي على الفرق المتحركة للولايات أن تراعي المعايير والأسس التالية عند دراسة إعادة تقسيم الولايات :

١. **معيار المشاركة السياسية :**

يهدف إلى تحقيق المشاركة الفاعلة بالأجهزة السياسية والتشريعية والتنفيذية بصورة تتناسب مع الكثافة السكانية لكل ولاية بما يساعد على خلق وتنمية الكوادر القيادية المحلية والولائية .

٢. **معيار الكفاية الاقتصادية :**

يهدف إلى مراعاة وجود مصادر وموارد مادية ومالية كافية لتغطية تكاليف إدارة وتنمية الولاية الجديدة في إطار الاعتماد على الذات .

٣. **المعيار الاجتماعي :**

ويهدف إلى اعتبار التنوع والتمايز الثقافي والعرقي والديني كحقيقة واقعية أصيلة للمجتمع السوداني يمكن أن ينبني عليها التقسيم شريطة ألا يقود هذا التقسيم إلى تفتيت التوازن القبلي والتجانس الثقافي واللغوي والموروثات التاريخية النافعة .

٤. **المعيار الإداري :**

يهدف إلى أن يراعي التقسيم تحقيق السرعة والمرونة الإدارية في اتخاذ القرارات وحل المشكلات وتقديم الخدمات للمناطق الإدارية داخل الولاية وتسهيل عمليات التنسيق والاتصالات وانسياب المعلومات رأسيا وأفقيا بين مراكز السلطة للدولة وتحقيق الأمن والاستقرار للمواطنين .

٥. المعيار الجغرافي :

يهدف إلى وضع الاعتبار للتضاريس والحواجز الطبيعية للمناطق المختلفة ، وعوامل المناخ بين الولايات مثل سلاسل الجبال والأنهار ، إذ أن بعض الولايات الحالية تغطي الصحراء مساحة كبيرة منها وبعضها يتميز بالجفاف لفترات طويلة من السنة مما ينعكس على مواردها الزراعية والحيوانية ويؤدي إلى قلة الكثافة السكانية في تسميات التقسيمات الإدارية والسياسية على المستوي المحلي والولائي مع مراعاة تجنب أي مسميات عنصرية لا تراعي التوازن القبلي .

٦. المعيار الأمني :

ويهدف إلى أن يراعي التقسيم بسط الأمن والاستقرار والنظام العام محليا وقوميا لتحقيق السلام الدائم والاستقرار والتنمية والرخاء .

٧. معايير عامة :

أ. وضع اعتبار خاص للمشاكل التي قد تسببها الحدود مستقبلا في مناطق التماس القبلي والحدودي بين المناطق المتداخلة .

ب. ضرورة مراعاة حجم البنيات الأساسية من طرق ووسائل اتصالات وخدمات اجتماعية من صحة وتعليم وأمن عند توزيع الموارد والإمكانات المادية والبشرية بين الولايات الجديدة .

ج. ضرورة أن يراعي التقسيم مشاكل التطبيق الحالية ومعطيات الوضع الراهن المتمثلة في صعوبة إدارة أجزاء الولايات من عواصمها الحالية بسبب صعوبة المواصلات ووعورة الطرق وقلة وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية وبعد المسافات بين مراكز السلطة وأطرافها الأمر الذي قد يؤثر على الحضور الإداري والأمني في الأجزاء الطرفية لبعض الولايات .

د. عند إعادة النظر في تقسيم الولايات الجنوبية ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار ظروف هذه الولايات خاصة المناطق التي لم يشملها التعداد السكاني لسنة ١٩٩٣م لظروف أمنية قاهرة .

ثالثا - الأسس اللازمة لاختيار عواصم الولايات :

١. الموقع الجغرافي الوسط الذي يسهل عمليات الاتصال والحركة التجارية والاقتصادية والتنسيق بين عاصمة الولاية وإطرافها من جانب وبين العاصمة الاتحادية من جانب آخر .

٢. أن تتوافر في العاصمة الجديدة بقدر الإمكان البنية الأساسية اللازمة من مساكن ومكاتب إدارية ومياه وطاقة ووسائل اتصال .. الخ . الشيء الذي يقلل من تكاليف إنشاء منشآت جديدة لازمة للإدارة وبنيات أساسية جديدة .

٣. أن تكون عاصمة الولاية ذات كثافة سكانية معقولة ومتميزة عن غيرها من المدن .

٤. أن تكون عاصمة الولاية ذات قابلية للتوسع التخطيطي والعمراني والنمو المستقبلي .

٥. أن تكون العاصمة مركز ثقل لمناطق ذات كثافة سكانية عالية وغنية بمقومات الأمن الغذائي للعاصمة .

٦. وضع اعتبار للعوامل الاستراتيجية والأمنية في عملية الاختيار فيما يخص بعض العواصم الحالية ذات المواقع الهامة أو التي تحتوى على موارد ذات طبيعة استراتيجية قومية .

٧. تجنب اختيار المدن الحدودية مع الدول المجاورة ما أمكن ذلك .

رابعا - أسس توزيع القوي العاملة

١. عند إعادة توزيع القوي العاملة بين الولايات الجديدة ينبغي مراعاة الاحتياجات الفعلية لتلك الولايات من القدرات والمهارات والكفاءات

البشرية ، وأن يتم التوزيع بصورة عادلة بين الولايات بما يحقق الكفاية الإدارية والإنتاجية لكل ولاية .

٢. تجنب ضخامة وترهل الهياكل الوظيفية ، ويتم ذلك عن طريق وضع الهياكل التنظيمية المناسبة لإدارة كل ولاية بصورة يراعي فيها حجم التكاليف والنفقات الإدارية في إطار الكفاية الاقتصادية للولاية المنشأة .

٣. على الأجهزة الاتحادية المتمثلة في الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة ذات الصلة بتوزيع القوي العاملة وتأهيلها عبر كشوفات اتحادية موحدة ، أن تلعب دورا فاعلا في مد الولاية الجديدة بالكفاءات والقدرات والمهارات البشرية اللازمة لإدارة شؤون الولايات بالفعالية المطلوبة وترقية الإنتاج والخدمات ، وعلى ديوان الحكم الاتحادي ووزارة العمل والإصلاح الإداري الاضطلاع بدورهما في توظيف وتدريب وتأهيل الكوادر الإدارية اللازمة .

خامسا - أسس توزيع الأصول الثابتة والمنقولة :

١. فيما يتعلق بالأصول الثابتة فمن الطبيعي أن تظل هذه الأصول في أماكنها عند التقسيم ومن الضروري أن يرصد المال اللازم لتوفير الأصول الثابتة بالولايات الجديدة .

٢. فيما يتعلق بالأصول المنقولة فينبغي أن تقسم بين الولايات القائمة والولايات المنبثقة عنها بالعدل والمساواة على أن يتم سد العجز في الإمكانات المادية بواسطة الحكومة الاتحادية والولايات الأم .

سادسا - ملحوظات عامة :

١. لاحظت اللجنة أن التجارب السابقة لإعادة تقسيم الوحدات الإدارية السابقة إلي عددية اكبر قد أفرزت سلبيات كبيرة تأثرت من جرائها عمليات قفل الحسابات وبالتالي مراجعتها وذلك لضياع المستندات

والوثائق الخاصة بقفل الحسابات أثناء عمليات إعادة التقسيم ، وكما لاحظت أيضا ضياع ملفات العاملين أثناء توزيع الوحدات الإدارية المنشأة بالإضافة إلى الخلل الذي صاحب توزيع الأصول المنقولة وعليه ترى اللجنة ما يلي :

أ. تشكيل لجنة فنية من ديوان الحسابات وديوان المراجع العام لتضع يدها على المستندات الحسابية وتقوم بفرزها وتوزيعها على الولاية القائمة والمنشأة حسب مقتضيات الحال .

ب. تشكيل لجنة فنية من ديوان شئون الخدمة (إدارات الخدمة العامة بالولايات) لتضع يدها على ملفات العاملين المحفوظة برئاسة الولاية القائمة وإعادة توزيعها بين الولايات المنشأة والقائمة .

ج. تشكيل لجنة حصر الأصول المنقولة وإعادة تقسيمها بصورة عادلة ومتساوية بين الولايات القائمة والمنشأة .

٢. **تجربة التقسيم الجديد للولايات**:

تقدمت لجنة إعادة تقسيم الولايات بتقريرها في ٢٨ ديسمبر ١٩٩٣م ، وقد أوصت في ذلك التقرير بإعادة تقسيم الولايات التسع القديمة إلى ثماني عشرة ولاية غير إن القرار السياسي قضي بان توزع إلى ٢٦ ولاية على النحو التالي :

	توصية اللجنة	القرار السياسي
١ . ولاية الخرطوم	تظل كما هي	تظل كما هي
٢ . الولاية الوسطي	تقسم إلى الولايات التالية	
	١ . الجزيرة	١ . الجزيرة
	٢ . النيل الأبيض	٢ . النيل الأبيض
	٣ . النيل الأزرق	٣ . النيل الأزرق
٣ . الولاية الشمالية	تقسم إلى ولايتين	
	١ . النيل	١ . النيل
	٢ . الشمالية	٢ . الشمالية
٤ . الولاية الشرقية	تقسم إلى ولايتين	
	١ . كسلا	١ . كسلا
	٢ . البحر الأحمر	٢ . البحر الأحمر
		٣ . القضارف
٥ . ولاية كردفان	تقسم إلى ولايتين	
	١ . ولاية شمال كردفان	١ . شمال كردفان
	٢ . ولاية جنوب كردفان	٢ . جنوب كردفان
		٣ . غرب كردفان
٦ . ولاية دارفور	تقسم إلى ولايتين	
	١ . شمال دارفور	١ . شمال دارفور
	٢ . جنوب دارفور	٢ . جنوب دارفور
		٣ . غرب دارفور
٧ . ولاية أعالي النيل	١ . شمال أعالي النيل	١ . شمال أعالي النيل
	٢ . البحيرات	٢ . الوحدة
		٣ . البحيرات

٨ . ولاية بحر الغزال	١ . شمال بحر الغزال	١ . شمال بحر الغزال
	٢ . غرب بحر الغزال	٢ . غرب بحر الغزال
		٣ . جونقلي
		٤ . واراب
٩ . الولاية الاستوائية	١ . شرق الاستوائية	١ . بحر الجبل
	٢ . غرب الاستوائية	٢ . شرق الاستوائية
		٣ . غرب الاستوائية
المجموع	(١٨) ولاية	(٢٦) ولاية

وقبل الدخول في تقييم التجربة نبادر فنقول إن بعض المفكرين والسياسيين يرون أن عدد الولايات قد أصبح كبيرا جدا ، الأمر الذي يشكل عبئا على خزينة الدولة المركزية من حيث تعيين (٢٦) واليا وعدد كبير من الوزراء وتوفير مخصصات مالية عالية وسيارات ومساكن ، كما أن هذا العدد من الولايات لن تتوفر له الإمكانات والمقومات المحلية والكوادر البشرية ، الأمر الذي من شانه أن يقلل فعالية الحكم الفدرالي وأثره في التنمية .

ولقد أبعدنا أداء الحكومات الولائية بالولايات الجنوبية عن التقييم نسبة لان الأوضاع الأمنية لم تمكن التجربة من التطبيق الفعلي حتى الآن إذ لا يزال بعض الولاة والوزراء وأعضاء اللجان الشعبية الولائية لم يغادر الخرطوم متعللين بضعف الإمكانات على الرغم من مضي أكثر من ثمانية أشهر على تعيينهم (انظر التصريح الصحفي للسيد أنجلو بيدا نائب رئيس المجلس الوطني في جريدة الإنقاذ الوطني بتاريخ ١٩٩٤/١٠/٢٤م ، في هذا الخصوص) .

الآثار المترتبة على التقسيم الجديد :

لاشك أن لكل تقسيم مستجدات قد تكون إيجابية أو سلبية ، وقد تكون تلك الآثار ثابتة أو مؤقتة تزول بزوال أسباب قيامها .

ولقد أفرزت تجربة إعادة تقسيم الولايات إفرازات كثـــيرة تنـــاقش تحــت الأبواب الأربعة :

١. العلاقات المالية بين الولاية والحكومة الاتحادية المركزية والولايـات الجديدة .
٢. الأصول الثابتة والمنقولة وتوزيعها على الولايات الجديدة .
٣. الكوادر البشرية – نقلها وتوزيعها .
٤. العلاقة مع مجالس الحكم المحلي .
٥. دور ديوان الحكم الاتحادي في تطوير الولايات .

١ . العلاقات المالية بين الولاية والمركز:

١. تأثرت الولايات القديمة عند التوزيع تأثرا ماليا واضحا : ومن أوضح الأمثلة على ذلك أن الولاية الوسطي القديمة والتي كانت تعتمد علـــى مواردها المالية الذاتية قبل إعادة التقسيم قد أصبحت بعض أجزائـــها تتلقى دعما مركزيا ضخما . فقد انفصلت الولاية إلى أربع ولايـات : ولاية النيل الأزرق وعاصمتها الدمازين ، ولايـــة النيـل الأبيـض وعاصمتها ربك ، ولاية سنار وعاصمتها سنجة ، ولايـة الجزيـرة وعاصمتها ودمدني . فلما استقلت الولايات الثلاث الأولى بمواردهـــا المالية ، تقلصت الموارد المالية لولايـــة الجزيـرة مـع احتفاظـها بالصرف على كافة الخدمات الصحية والتعليمية والبيئية الموجـودة في عاصمة الولاية الوسـطي القديمة – ودمدنـــي ، الأمـر الـذي اسـتدعي الاستنجاد الفوري بالحكومة المركزيـــة فمنحتـها دعمـا مركزيـا بلـغ (٦٠٠) سـتمائة مليـون جنيـه فـي ميزانـية ١٩٩٤م / ١٩٩٥م المالية . (انظر جدول رقم (٢) الدعم المركـزي

في الفترة من ١٩٩١م / ١٩٩٤م) .

٢. وبينما تأثرت الولايات القديمة سلبا ، فإن الولايات الجديدة قد ازدهرت ماليا فانعكس ذلك رخاء ووفرة في إيراداتها وبالتالي ارتفع مستوى الخدمات المحلية المقدمة للمواطن وزاد ارتباط المواطن بولايته ومن أمثلة ذلك ولاية النيل الأزرق بالدمازين التى أستاثرت بإيرادات أسواق محاصيلها وقد بلغت مليون جنيه في السنة في عام ١٩٩٣م / ١٩٩٤م في حين كانت هذه الإيرادات في الماضي ترسل إلى عاصمة الولاية القديمة .

٣. وثمة تطور جديد جاء كنتيجة طبيعية لإعادة تقسيم الولايات وهو أن الولايات بدأت تطالب بنصيبها في المشاريع القومية الكبرى التابعة للحكومة المركزية . فأصبح مشروع الجزيرة يعطي ولاية الجزيرة ٨ % من إيراداته السنوية لعام ١٩٩٤م / ١٩٩٥م ، علما بأن حكومة الولاية الوسطي قبل إعادة التقسيم ما كانت في حاجة إلى دعم من مشروع الجزيرة ولعل بعض الولايات الوليدة الأخرى تتضمن داخل حدودها مشاريع قومية كبرى – كولاية البحر الأحمر (الجمارك والميناء) وولاية النيل الأبيض (سكر كنانة) وولاية كسلا (مشروع حلفا الجديدة الزراعي) وغيرها قد بدأت تفكر بصوت مرتفع في المطالبة بنصيبها من هذه المشاريع القومية .

٣. وثمة نقطة هامة ظهرت بعد إعادة التقسيم وهي التفكير الجاد من الولايات ذات الإيرادات الضعيفة في زيادة إيراداتها من خلال مشاريع استثمارية عاجلة سواء كان ذلك داخل حدودها أو خارج حدودها في الولايات المجاورة . كمثال لذلك استثمار ولاية كسلا

لمشاريع زراعية مطرية داخل ولاية القضارف ، ولاشك أن هذا من أحدى إيجابيات إعادة تقسيم الولايات .

٤. وتجد الولايات في كل هذه المطالب التأييد القانوني الكامل من المرسوم الدستوري الرابع - المادة (٣٤) التي تنص على أن إيرادات الولايات تتكون من الضرائب والرسوم المحلية ومن نسبة مئوية تقررها الحكومة الاتحادية من أرباح أي من المشروعات التجارية والصناعية الزراعية والتعدينية الاتحادية (المادة ٣٤ / أ و ج) .

جدول رقم (٢)
الدعم المركزي (١٩٩١ / ١٩٤٤م)

الولاية	٩٢/٩١	٩٣/٩٢	٩٤/٩٣	ملاحظات
الخرطوم	٢٧,٥٠٠,٠٠٠	٤٣,٥٠٠,٠٠٠	لا يوجد دعم مركزي	بعد تجربة إعادة تقسيم الولايات تغيرت صورة الدعم المركزي فأصبحت ولاية الجزيرة (وريثة الولاية الوسطي) ولاية كسلا (وريثة الولاية الشرقية) تدعمان من الحكومة المركزية في فبراير ٩٤ / ٩٥ بأموال كثيرة (٦٠٠ مليون للجزيرة) .
الشمالية	٣٧,٢٠٠,٠٠٠	٥٦,٣٠٠,٠٠٠	١٤٠,٠٠٠,٠٠٠	
الشرقية	٣٠,٧٠٠,٠٠٠	٣٦,٨٠٠,٠٠٠	لا دعم مركزي	
الوسطي	٤٧,٥٠٠,٠٠٠	٥١,٨٠٠,٠٠٠	لا دعم مركزي	
كردفان	٤٣,٣٠٠,٠٠٠	٥١٥٠٠,٠٠٠	٩٠,٢٠٠,٠٠٠	٢. رفع الدعم المركزي
دار فور	٣٦,٦٠٠,٠٠٠	٣٠,٧٠٠,٠٠٠	٣٩,٩٥٠,٠٠٠	عن الولايات الجديدة : القضارف ، النيل
الاستوائية	٢١,٠٠٠,٠٠٠	٥٤,٥٥٠,٠٠٠	١٢٣,٨٦٠,٠٠٠	الأزرق ، الدمازين ومن الولايات) .
بحر الغزال	١٩,٢٠٠,٠٠٠	٦١,٠٠٠,٠٠٠	١٢٧,٠٠٠,٠٠٠	التالية : القضارف ، جنوب دارفور ، سنار في
				ميزانية ١٩٩٤م-١٩٩٥م نسبة لوضعهم الاقتصادي الجديد .
الجملة	٢٧٦,٩٠٠	٤٣٥,٣٥٠,٠٠٠	٦٠٧,٢٥٠,٠٠٠	من المتوقع أن يزيد الدعم المركزي للولايت في ميزانية العام القادم ١٩٩٥م – ١٩٩٦م .

٢ . **الأصول الثابتة والمنقولة** :

١. لم تشكل الأصول الثابتة مشكلة كبرى في التقسيم بين الولايات الأم والولايات الوليدة وأصبح لازما على الولايات الجديدة أن تسعى لحل هذه المشكلة بإضافة مبان جديدة للمباني الموجودة أصلا والعواصم الجديدة غير أن بعض الولايات الجديدة كانت تتمسك بحقها في الأصول الثابتة الموجودة في عواصم الولايات القديمة . وهناك مثال مضحك حدث بولاية الجزيرة حيث اقترحت بعض الولايات أن يقسم مخزن الولاية الموجود بمدني إلى أربعة أجزاء كل ولاية تحتفظ بجزء من المخزن لاستخداماتها المختلفة ولا تزال هناك مشاكل في توزيع الشركات التي كانت تابعة للولاية الأم ولم تصل فيها الولايات لحل جذري بعد .

٢. أما الأصول المنقولة فقد قسمت بطريقة عشوائية ، إذ احتفظت الولايات الوليدة بما لديها من عربات وآليات للطرق عند إعلان إعادة تقسيم الولايات واعتبرتها ملكا لها بوضع اليد .

٣ . **الكوادر البشرية** :

١. إن تنفيذ الحكم الاتحادي وإرساء قواعده في الولايات يعتمد أساسا على الكوادر البشرية الموروثة والمقتنعة بالعمل في أقاليمه المختلفة ، ولقد شكلت لجنة عليا بالخرطوم لتوزيع الكوادر البشرية على الولايات المختلفة بطريقة تتوخى فيها العدالة والتكافؤ والاحتياجات . وقد أعلنت اللجنة أن ٦٤ % من الكوادر المنقولة من الولايات المختلفة قد نفذوا النقل فعليا . غير أن بعض الولايات تشكك في هذه النسبة وتدعي بأن النسبة لا تزيد عن ٥ % بأي حال من الأحوال .

٢. ولقد ظهرت أول مشكلة للكوادر المنقولة إلي الولايات في عدم توافر السكن المناسب لهم لاسيما الكوادر القيادية منهم ، ولا تزال أعداد كبيرة منهم تسكن في استراحات رئاسات الولايات تاركين وراءهم عوائلهم حيث كانوا من قبل . ولقد صدر قرار من ديوان الحكم الاتحادي بألا يخلي الموظف القيادي المنقول منزلا إلا بعد أن يوفر له السكن المناسب في الولاية المنقول إليها ، الأمر الذي جعل المشكلة تتفاقم . فتجد موظفا يسكن في استراحة ولاية القضارف بينما أهله وأطفاله في المنزل الحكومي في ولاية أخري . وسيستمر هذه الحال حتى توفر الولاية سكنا مريحا للموظف يستطيع بعده نقل أطفاله وأسرته إليه وإخلاء المنزل لغيره من الموظفين .

٣. وثمة مشكلة ثالثة وهى أن النقل للموظف قد يفرق بينه وبين زوجته العاملة التي ربما لا يتيسر نقلها لوظيفة مناسبة في مقر عمل زوجها ، مما جعل بعض الكوادر المنقولة تستقيل عن العمل كلية .

٤. وثمة مشكلة ثالثة وهى أن الموظف المنقول قد يكون ساكنا مع أسرته أو أسرة زوجته وعند النقل سيجابه باستئجار منزل في الولاية المنقول إليها ولن يسعفه مرتبه الضئيل على الوفاء بمستلزمات المعيشة والسكن في آن واحد .

٥. دفع هذه الأمر حكومات الولايات إلى تحفيز العاملين بشتى السبل لاسيما كوادر المعلمين والفئات الفنية الوسيطة كالمحاسبين والكتبة فأعطتهم مرتبات إضافية لعلها تمكنهم من الاستقرار في مواقع عملهم الجديدة .

٦. ومن الملاحظ في شان توزيع الكوادر من المركز إلى الولايات أن وزارات مركزية كالتجارة والتموين والأشغال مثلا وزعت موظفيها وعمالها بما فيهم المراسلات والخفراء على الولايات فإذا ببعض الولايات تفاجأ باستقبال المراسلات والخفراء القادمين من الخرطوم . وبالطبع لم يطب المقام الجديد لهؤلاء فعادوا أدراجهم إلى الخرطوم .

٧. ومن المشاكل في هذا الخصوص أن بعض رؤساء مكاتب الوزارات المركزية برئاسة الولايات الجديدة – كوزارة الإسكان مثلا – وجدوا أنفسهم وقد قفزوا من الدرجة السابعة إلى الدرجة الرابعة الوظيفية ، وعالجت وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري مثل هذه الحالات الشاذة .

٨. هذا ولقد بدأ العاملون بالولايات يتساءلون عن مصير خدمتهم المعاشية الطويلة ، وعن ترقياتهم المستقبلية ، ولاسيما أولئك العاملون الذين كانوا في كشوفات موحدة كالضباط التنفيذيين ومهندسي الأشغال والري والمحاسبين والكتبة . ولقد كانت رئاسات هذه الكشوفات الموحدة هي التي تنظم حركة الترقيات والنقل والتدريب والتأديب . أما الآن وقد أصبحوا ضمن كشوفات موظفي الولاية المعنية فيحتاج وضعهم إلى تحديد قانوني يوضح علاقتهم الوظيفية بالولايات ، وقد يكون هذا الأمر من أهم هموم دواوين شئون الخدمة الولائية التي هي في طور التكوين حاليا برئاسة الولايات .

٩. ويقودنا هذا الموضوع إلى التطرق إلى مستقبل العلاقة بين حكومة

الولاية والعاملين في المؤسسات الاتحادية بالولاية مثل القضاة والشرطة بأنواعها وإدارة الكهرباء وديوان الزكاة والمصارف ومما لاشك فيه أن أداء المؤسسات الاتحادية ينعكس سلبا وإيجابا على الولاية هذا من جهة ومن جهة أخرى يتبادر السؤال الهام: ما هو مصير هذه المؤسسات الاتحادية وموظفيها مستقبلا حينما يكون الوالي وحكومته حكومات منتخبة من قبل مواطن الولاية ومسئولة عن حسن أداء حكومة الولاية لدى المواطن ولدى ممثليه في المجلس التشريعي الولائي .

١٠. هناك رغبة عارمة في أن تكون قوة الشرطة والسجون والدفاع المدني بالولاية موظفين لدى حكومة الولاية تتحمل مرتباتهم وتدريبهم وحسن إدارتهم .

١١. كما تتساءل حكومات الولايات عن الحكمة في أن يكون ديوان الزكاة مؤسسة مركزية مستقلة بإيراداتها المركزية التي تجبي من موظفي الولاية ومن زروعها وماشيتها وصناعتها وتجارتها ومع ذلك كله لا يكون فيها نصيب محدد لحكومة الولاية ؟ (ملحوظة : علم الباحثان أن رئاسة ديوان الزكاة بصدد تحديد العلاقة مع الولايات فيما يخص إيرادات الزكاة الولائية وذلك عن طريق تخصيص نسبة معينة من إيراد الزكاة لدعم ميزانية الولايات المعنية) .

٤. **العلاقة بين الولاية والمجالس المحلية** :

١. لم تتأثر العلاقة بين الولاية والمجالس المحلية كثيرا من جراء إعادة تقسيم الولايات . وقد ظلت المجالس المحلية تقاسم الولايات كثيراً من

إيراداتها كما أن بعض الولايات الغنية تدعم المجالس المحلية الفقيرة دعما ماليا محسوسا لاسيما بالنسبة لمرتبات المعلمين في مرحلة الأساس .

٢. ورد في قانون الحكم المحلي لعام ١٩٩١ م أن على حكومة الولاية أن تدعم المجالس المحلية بنسبة ٢٠%-من إيرادات الولايات إلا أن هذه المادة قد انعكست تماما إذ ظلت بعض المجالس المحلية تدعم ميزانيات الولايات بشكل منتظم وأساسي . فعلى سبيل المثال تشكل إيرادات أسواق المحاصيل بولاية القضارف (العشور والقبانة) ٨٥% من ميزانيات الولاية والمجالس . وتتقاسم الولاية هذه الإيرادات مناصفة مع المجالس المعنية بان هذه الإيرادات تعتبر قانونا إيرادات محلية غير ولائية .

٣. ومن الملاحظ أن حكومات الولايات لديها الرغبة الأكيدة في دعم المجالس المحلية وإعطائها الفرصة لممارسة صلاحياتها الذاتية الثانوية في تخطيط المشاريع الاستثمارية بكامل إرادتها وحريتها لكي تتمكن من تقديم الخدمات الأساسية لمواطنيها .

٤. حدثت بعض المنازعات بين المجالس المحلية ووزارات حكومات الولايات فيما يختص ببعض الصلاحيات والسلطات . وهناك مجالان يبدو فيهما تداخل السلطات بشكل سافر وهما الأراضي والخدمات الصحية والبيئية . ذلك أن مجالس المدن تحرص أن تستشار في تخصيص الأراضي السكنية الواقعة داخل حدودها بينما تتمسك وزارة الإسكان الولائية بحقها في توزيع وتخصيص الأراضي من خلال لجان التخطيط العمراني .كما أن الصحة البيئية كانت منذ قيام

المجالس المحلية تحت قانون سنة ١٩٥١ جزءاً لا يتجزأ من اختصاصات البلديات ، إلا أن سلطة الصحة الولائية تنازع المجالس في الإشراف عليها .

٥ **دور ديوان الحكم الاتحادي في تطوير الولايات** :

١. لقد كانت هناك وزارة تنسيق لشئون الأقاليم برئاسة وزير مركزي ، ولم تكن اختصاصاتها محددة . وقد استبدلت الآن بديوان الحكم الاتحادي برئاسة النائب الأول لرئيس الجمهورية ولقد حددت اختصاصاته في الإشراف على تجربة الحكم الاتحادي التي تشكل حجر الزاوية في فلسفة الحكم الرشيد لثورة الإنقاذ الوطني . ونسبة لارتباط أنشطة الحكم الولائي بوزارات الحكومة الاتحادية فقد عين وزير مركزي لتحمل مسئولية الإشراف ودفع عجلة الحكم اللامركزي ورفع التقارير عن أدائه لمجلس الوزراء القومي وللرد على مساءلة نواب الشعب بالمجلس الوطني الانتقالي عن مسار الحكم الاتحادي .

٢. وينتظر أن يقوم ديوان الحكم الاتحادي بدور رائد في ترشيد نظام الحكم اللامركزي بالمتابعة والتوجيه والإشراف والتدريب والدعم الفني والمادي والتنسيق بين الولايات والدفع المستمر لتمكين نظام الشورى والعدل في إطار تسليم السلطة للمواطنين .

كما يستطيع الديوان أن يسهم بصورة فاعلة في علاج المسائل الآتية :

١. تحديد علاقة الولايات بالحكومة الاتحادية فيما يختص بممارسة السلطات المشتركة بينهما والواردة في المادة (١٠) من المرسوم

الدستوري الرابع ، وهي التخطيط العمراني ، التصرف في الأراضي ، الإشراف على الخدمة العامة ، التخطيط الثقافي والإعلامي ، الإحصاء .

٢. القيام بالإشراف على قيادات الكوادر الإدارية العليا من الترقيات والنقل والتدريب والتدرج بها في نهاية الأمر إلى أن تكون من مسئوليات الولايات المطلقة .

٣. إجراء البحوث وتنشيط الجامعات والمؤسسات الأكاديمية المركزية للاهتمام بالبحث في شؤون الحكم الاتحادي .

٤. مساعدة الولايات في وضع الهياكل اللازمة للتنظيم السياسي في الولايات ، وبث الوعي السياسي لدى مواطن الولايات والتنوير بمضامين وهياكل وعلاقات النظام السياسي وقوانينه وإجراءاته .

الإيجابيات المترتبة على إعادة تقسيم الولايات :

١. لقد زار الباحثان رئاسة ولاية من الولايات الأم : (ولاية الجزيرة) ، وولاية جديدة هي (ولاية القضارف) ، وكان القصد معرفة الآثار المترتبة على إعادة تقسيم الولايات على كل منهما .

٢. ولقد خرج الباحثان بانطباع إيجابي عن سير الحكم الاتحادي ورضاء الناس عنه وتفضيله على الوضع السابق لإعادة تقسيم الولايات ، وذلك للأسباب التالية :

أ. **عدالة توزيع الموارد المالية** :

١. يشعر الباحثان أن الغبن الذي كان في نفوس بعض المناطق الحديثة في الولايات السابقة قد زال تماما ، وذلك لأنهم أصبحوا يتحكمون في تخصيصها وصرفها إذ كان الاهتمام

في الماضي يقف على عواصم الولايات الكبرى وإغفال المدن الصغيرة. أما الآن فقد أصبحت الدمازين عاصمة ولائية بينما كانت في الماضي مهمشة .كما رفعت نقطة غيار مدينة قلع النحل إلى مستشفي ريفي ، ورفعت شفخانة المفازة إلى مستشفي ريفي في ظل الولاية الجديدة (القضارف) .

٢. نالت المدن الصغيرة أهمية خاصة حينما فتحت فيها كليات جامعية (فالحوش والمناقل مثلا أصبحتا تستقبلان طلابا جامعيين في كليات جامعية) فتحولت من قرى مغمورة إلى مدن في غاية الأهمية .

ب. **تقصير الظل الإداري وسرعة حل المشاكل** :

١. لقد وجد المواطنون اهتماما أكبر وسرعة في حل المشاكل من جانب حكومة الولاية متمثلة في وزرائها الذين أصبحوا يستجيبون ويتصدرون لمشاكل المواطنين بشكل فوري ، فعلى سبيل المثال إذا ظهر الجراد في منطقة سمسم بالقضارف فإن وزير الزراعة يستطيع أن يزور المنطقة في يومه ويقرر شيئا بشأنها سريعا ولا يمكن أن تكون الاستجابة بنفس السرعة إذا كانت عاصمة الولاية بكسلا مثلا .

ج. **مشاركة لمواطنين وارتفاع اهتمامهم بمشاكل ولاياتهم** :

١. وهذه إيجابية جديدة لإعادة تقسيم الولايات فقد ازداد حماس المواطنين في الولايات الجديدة وأصبحوا يشاركون حكوماتهم مشاركة فعلية في تطوير ولاياتهم .

٢. وكدليل على ذلك نسوق تجاوب مواطني ولايـــة القضـــارف لنفير الولاية الذي حدث في إبريل إذ بلغت تبرعات المواطنين مليار جنيه . ويتساءل المرء : إذا كان الوالي في مدينة كسلا وجاء إلى القضارف وأقام نفيرا لها فهل يبلغ التبرع هذا الحد الذي بلغه ؟.

٣. ولقد لمس الباحثان حقيقة أن المجالس المحلية قد تمكنت لأول مرة من الاستيلاء على أموالها والتصرف فيها باستقلال تـــام عن عاصمة الولاية . كما أصبحت المجالس المحلية تتفنن في استنباط المشاريع الاستثمارية التي تقـــرر عليـــها إيـــرادات إضافية لمزيد مـــن الصرف على الخدمات .

٤. كما استطاعت أن تحفز فئة المعلمين ليبقوا في القرى النائيـــة ويستمروا في مزاولة مهنة التدريس الطاردة ، وقد اســـتحدثت المجالس حوافز لرفع مرتبات المعلمين إلى الضعف ، وعمـــل ميزات للمعلمين على حساب المجلس المحلي . الأمر الـــذي جعل المعلمين أكثر استقرارا وقبولا للعمل بالقرى النائية .

السلبيات :

١. تتلخص سلبيات إعادة تقسيم الولايات في مســـألتين جوهريتيـــن ولكنـــهما مسألتان مؤقتتان ليستا مستعصيتي الحل وهما :

أ. قلة الكوادر البشرية المدربة وعدم اســـتقرار الكـــوادر المنقولـــة إلـــى الولايات الجديدة بعد ، وهذه المشكلة في طريقها إلى الحل من خـــلال توفير الحوافز المالية التى تغرى العاملين بقبول الوضع الجديـــد فـــي الولايات الجديدة ، من خلال توفير السكن المناسب للقيادات الإداريـــة

والمهنية العليا والمهندسين والأطباء والزراعيين وغيرهم .

ب. قلة الموارد المالية والإمكانيات المادية في بعض الولايات لاسيما بعض الولايات القديمة فقد استأثرت الولايات الجديدة بمواردها الذاتية وتأثرت الولايات الأم سلبا بقلة مواردها في حين أن الصرف علـى الخدمات المختلفة ظل كما هو . ومثال ذلك ولاية الجزيرة بود مدني ففي حيـن أن مواردها ضعفت باستقلال الدمازين وسنجة وسنار وكوستي وربـك بمواردها الذاتية ، إلا أنها لا تزال تجابه الصرف على ٨٤ مدرسـة ثانوية عليا من مجموع ١٣٢ مدرسة ثانوية كانت تتبع للولاية الوسطى بأكملها كما ورثت ١٥٠٤ مدرسة من مدارس الأساس مـن مجموع ٣٠٠٠ مدرسة تابعة للولاية الوسطي سابقا ، إلا أن قلة الموارد المالية هذه أثار همة الولايات فأصبحت تستنبط استثمارات ومشاريع إنتاجية قديمة تعوض ما فقدته من موارد قديمة وتطالب هـذه الولايـات بـأن تفوض لها صلاحيات هيئة الاستثمار حتى تستطيع أن تتصرف بحرية وفعالية في توزيع أراضي الاستثمار وفى نزع الأراضـي التـي لـم تستثمر في موعـدها المحدد .

خاتمة :

١. يبدو أن الحكم الاتحادي لا يزال في طور التجربة ولا تـزال الحكومة المركزية تعدل وتطور في القوانين التي تحكمها حتى تصل به إلى بلـوغ غاياته المحددة التي تتلخص في تمكين المواطن من المشاركة في الحكم واتخاذ القرار المحلي . ولذلك فإن تقييم التجربة لن يكون تقييما مكتمـلا إلا بعد مضي سنوات عديدة على الأداء والإنجازات .

٢. على أن الباحثين متفائلان مما رأيا وشاهدا بأن المواطنين في الولايـات

المختلفة سعداء بقدوم الحكم الاتحادي ، ومشتركون في مؤسساته ومهتمون بإنجاحه .

٣. ويلاحظ الباحثان أن ثمة مواضيع كثيرة وصلاحيات مشتركة بين حكومة الولاية والحكومة المركزية وصلاحيات متداخلة بين حكومة الولاية والحكم المحلي لا تزال في حاجة ماسة للحوار والنقاش توطئة للوصول فيها إلى الحلول المثلى .

وسيكون من المفيد جدا أن ينعقد مؤتمر شامل يناقش الموضوعات التالية :

أ. العلاقات المالية بين حكومة الولاية والحكومة المركزية .

ب. العلاقات الوظيفية بين حكومة الولاية وموظفي المؤسسات المركزية بالولاية والموظفين المنقولين للولاية من كشوفات عامة بشكل نهائي .

ج. تحديد الصلاحيات الولائية والمركزية فيما يختص بالسلطات المشتركة بين الولاية والمركز التي ورد ذكرها في المادة العاشرة من المرسوم الدستوري الرابع (تأسيس الحكم الاتحادي ١٩٩١) .

د. العلاقات المالية بين حكومة الولاية والمجالس المحلية .

هـ. تداخل السلطات بين المجالس المحلية والوزارات الولائية .

و. مسئولية الرقابة والمساءلة عن أداء الحكومة الولائية ودور الجهاز التشريعي للولاية المزمع انتخابه في أو قبل ١٩٩٥/٦/٣٠ وفقا للمرسوم الدستوري الرابع وتخطيط لجنة الانتخابات.

النظام الفدرالي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالتركيز على تجربة ولاية دارفور

التجاني مصطفى محمد صالح

الوحدة في التنوع :

يعتبر السودان الدولة الكبرى في القارة الإفريقية من حيث الرقعة الجغرافية ، إذ تبلغ مساحته حوالي المليون ميل مربع وهى تعادل مساحة كل من أسبانيا ، إيطاليا ، فرنسا ، بريطانيا ، البرتغال ، السويد ، النرويج ، الدنمارك وبلجيكا مجتمعة . (١) وتضم هذه المساحة العديد من الكيانات العرقية ذات الأصول المتباينة . فهناك المجموعات العربية التي تسكن حول مجرى النيل الأبيض والأزرق ونهر النيل وفي أرض البطانة إضافة إلى تلك التي تستقر في كل من شمال وجنوب كردفان ودارفور ، وتوجد المجموعات الزنجية في الجنوب وجبال النوبة وبعض أجزاء دارفور . فضلا عن هذا هناك الجماعات الحامية كالبجة في الشرق والزغاوة والميدوب والبرتى وغيرهم في غرب السودان .

ويلاحظ أن هذه الكيانات تتباين من حيث اللون والدين واللغة . فعلى الرغم من أن معظم سكان السودان – خاصة في الشمال – يتحدثون اللغة العربية على درجة من الاختلاف ، إلا أن معظم الجماعات غير العربية مازالت تحتفظ بلغاتها المحلية التي تستخدمها إلى جانب اللغة العربية كالمحس والسكوت والهدندوة والفور والزغاوة والمساليت على سبيل المثال لا الحصر . وهناك جماعات فقدت

لغاتها المحلية تدريجيا بعد اعتناقها الإسلام كالبرتى والبرقد فى شمال دارفور وصارت تتحدث اللغة العربية كلغة أم .

ونتيجة للانصهار والتزاوج بين المجموعات ذات الجذور العربية والإفريقية منذ عهود سحيقة فقد تكونت هذه السحنة السودانية التي أخذت من الملامح العربية والإفريقية بنسب متفاوتة تميز بها الشعب السوداني من بين الشعوب العربية والإفريقية ، فأصبح الشعب العربي وسط الأفارقة والإفريقي وسط الشعوب العربية .

كما أدى اختلاف الطقس والمناخ والظروف البيئية من صحارى وغابات وسافنا غنية وفقيرة ، وتنوع الموارد الطبيعية على امتداد رقعته الجغرافية إلى تعدد النشاطات الاقتصادية وسبل كسب العيش في ربوع السودان المختلفة مثل الرعي والصيد والزراعة والتجارة والفندقة والسياحة . وكان طبيعيا أن يؤدى هذا التنوع البيئي والأثني والديني والاقتصادي إلى تباين وتعدد الموروث الثقافي والعادات والتقاليد وأعراف المجتمعات المحلية في السودان بحيث أصبح من العسير الحديث عن ثقافة سودانية واحدة بدلا عن عدة ثقافات فرعية تعمل جميعها على إثراء الثقافة القومية السودانية التي أعطت السودان وضعه المميز والمتفرد في العالمين العربي والإفريقي كما أسلفنا .

الفشل المستمر في تحقيق التنمية المتوازنة :

وبالنظر إلى هذا التباين في التركيبة الاجتماعية للشعب السوداني كان من البديهي أن يواجه السودان منذ فجر الاستقلال بعض المشكلات الجوهرية مثل قضية الهوية والوحدة الوطنية وكيفية إدارة السودان بملله ونحله المختلفة وكياناته العرقية المتمايزة وثقافاته المتنوعة . إذ كثيرا ما تؤدي السياسات الخاطئة التي تتخذها الحكومات لتحقيق مكاسب حزبية وعدم توفر المعلومة الصحيحة لدى الحكومة ، عن طبيعة مشكلات الريف وخصوصيتها ، وصعوبة

الاتصال بين المركز والأطراف ووعورة الطرق البرية إلى صدور قرارات من المركز من دون أن تسبقها دراسات جادة مما أصاب خطط تنمية الريف بالإخفاق كما يتضح ذلك من إنشاء مصنع ألبان بابنوسة الذي تحول إلى مصنع لإنتاج بدرة الكركدى والصمغ العربي.(٢) وأدى هذا الإخفاق المستمر إلى سوء توزيع مشاريع التنمية والخدمات الاجتماعية وتكدس الصناعات ومشاريع التنمية في المنطقة التي عرفت بمثلث التنمية (مدني ، سنار، كوستي) على حساب المناطق الأخرى النائية .

وبالطبع فقد تسبب هذا في تخلف تلك المناطق عن مضمار التعليم والتنمية وتفشي الجهل والفقر والمرض وندرة الكفاءات المحلية . ولما كان التعيين في الوظائف القيادية العليا يحتاج إلى كفاءات علمية مقتدرة ، فقد تسببت ضآلة فرص التعليم في استحالة تعيين أبناء هذه المناطق في تلك الوظائف المرموقة التي تتطلب تعليما عاليا مما يعنى إدارة شئونها بالمتعلمين من أبناء المناطق الأخرى بعد الاستقلال ، الشيء الذي رسب فيهم - خاصة في الجنوب - بعض مشاعر عدم الرضى كما يبدو من إطلاق لفظة "مندكرو" على الشماليين هناك .

ومما زاد الأمر سوءا أن الأحزاب التقليدية والحكومات الطائفية التي تولت إدارة البلاد منذ فجر الاستقلال ظلت تبرهن على صدق تخوفات هذه الفئات المهمشة بتقاعسها عن أحداث التنمية المتوازنة ، بل وبتعمدها في بعض الأحايين إبقاء بعض المناطق الجغرافية متخلفة حتى لا يخرج مواطنوها من قبضتها باعتبارها مناطق مقفولة لها كما يتضح ذلك من الجداول التالية :

(أ) الدوائر التي نالها حزبا الأمة والاتحادي في انتخابات ١٩٥٨م[٣]

الإقليم	الاتحادي	الأمة
النيل الأزرق	١٧	١٦
دارفور	٣	١٩
كسلا	١	٥
الخرطوم	٨	–
كردفان	١٠	١٥
الشمالية	٢	٢
المجموع	٤١	٥٧

(ب) الدوائر التي نالها حزبا الأمة والاتحادي في انتخابات ١٩٦٥م

الإقليم	الاتحادي	الأمة
النيل الأزرق	١٤	٢٩
دارفور	٦	١٦
كسلا	٢	٧
الخرطوم	١١	١
كردفان	٩	١٨
الشمالية	١٠	٤
المجموع	٥٢	٧٥

(ج) الدوائر التي نالها كل حزب في انتخابات ١٩٦٥م في شمال السودان

الإقليم	الأمة	الاتحادي	مستقل	شعب	ميثاق	بجه	المجموع
كردفان	١٨	٩	٩	—	—	—	٣٦
النيل الأزرق	٢٩	١٤	٢	—	—	—	٤٥
الخرطوم	١	١١	—	—	—	—	١٢
دارفور	١٦	٦	١	—	١	—	٢٤
الشمالية	٤	١٠	٢	١	—	—	١٧
كسلا	٧	٢	١	٢	٢	١	١٥

(د) الدوائر الجغرافية التي فاز فيها كل حزب في انتخابات ١٩٨٦م

الإقليم	الأمة	الاتحادي	الجبهة الإسلامية	القومي السوداني	الحزب الشيوعي
الخرطوم	٦	٩	١٣	١	٢
الشرقي	٧	١٧	٢	—	—
الشمالي	—	١١	٤	—	—
الأوسط	٢٩	١٥	٤	—	—
كردفان	٢٠	٩	٣	٧	—
دارفور	٣٤	٢	٢	—	—

يلاحظ من ذلك هيمنة حزب الأمة على إقليمـــي دارفـور وكردفـان وهيمنة الاتحادي الديمقراطي على الإقليم الشمالي والشرقي . وكان الـــهدف مـن تلك السياسات المتبعة أن تظل هذه الدوائر الجغرافيه دوائر مضمونة يفوز فيـها أقطاب الحزب وهو ما عرف بمصطلح " تصدير النواب " أو " نواب بالمراسلة " في السياسة السودانية . كما قصد أيضا الحصول على " نواب الإشـارة " وهـم النواب المحليون الذين لا يعصون أمرا لزعيم أو راعي الحزب . ولأن هـؤلاء يفوزون " ببركة " الزعيم ، فهم دوما رهن إشارته وطوع بنانـــه يوجهـهم ذات اليمين وذات الشمال كيفما يريد . ولعله لذات السبب درجـت هـذه الأحـزاب التقليدية على تبني سـياسة توجيه الخدمات الحكومـية لمناطق أخرى خـارج هذه الدوائر " المقفولة " لها ، سعيا وراء اسـتقطاب نواب وإرضـاء نـاخبين جـدد (٤) ، الأمر الذي كرس الفقر والجهل والتخلف في بعض الأقاليم النائيـة التي أصبحت تعرف الآن بالمهمشة مثل كردفان ودارفور وجبال النوبة ومنـاطق البجة وبعض مناطق النيل الأبيض .

ومن أسـباب إخفاق تنمية المناطق المهمشة أن الاختيار للمنصـب العـام كان يتم بالوراثة والجاه والانتماء إلى البيوتات بصـرف النظـر عـن الخـبرة والمؤهلات . وصار الهدف من اختيار الشخص للوزارة ليس خدمــة الشـعب وتحقيق رفاهيته بل الحفاظ على مكاسب الحزب ومصالحـه . ونتيجـة لـهذه السياسة فقد أتي إلى سدة الحكم أفراد ليس لهم هم سـوى مصالحـهم الخاصـة ورعاية مصالح أحزابهم ضاربين بمصالح البلاد العليا وهموم المواطنين عـرض الحائط . وباستمرار هذه السياسة الحزبية تخلفت بعض المناطق النائية عن مسار التنمية وتولد شعور قوي لدى فئاتها الاجتماعية – خاصة المثقفين منهم – بالغبن والظلم الاجتماعي .

نادي هؤلاء المثقفون بتطبيق النظام الفدرالي كأنجع النظم لتحقيق العدالة والمساواة بين أقاليم السودان المختلفة وتمكين أهلها من حكم أنفسهم بأنفسهم . إلا أن تلك النداءات والمطالب – على الرغم من معقوليتها – لم تجد أذنا صاغية من قبل الحكومات الحزبية والطائفية التي حكمت البلاد مما أدى إلى تذمر الجنوبيين والنوبة بل وتمردهم ، وقيام مؤتمر البجة فى الشرق سنة ١٩٥٨م وجبهة نهضة دارفور في الغرب واتحاد عام أبناء النوبة في الجنوب الغربي كتنظيمات مطلبية وجماعات ضغط . ولكن درجت الحكومات المتعاقبة على اتهام هذه التكتلات بالعنصرية . وتولد نتيجة لذلك سوء فهم بين هذه التنظيمات والحكومات المتعاقبة . فبينما كانت هذه التجمعات الجهوية تعتقد أن الطائفية والأحزاب التقليدية تعمل ضدها في الخفاء وتتعمد تهميش وتخلف مناطقها عملا بسياسة " جوع كلبك يتبعك " ، كانت تلك الحكومات تري في هذه التنظيمات ملامح الانفصال باعتبار أن المطالبة بالنظام الفدرالي هي أول خطوة لمحاولة الانفصال وتهديد وحدة السودان . واستمرت الحكومات المتعاقبة – على أية حال – في إدارة شئون البلاد من المركز بعمومية المعرفة ، علما بأنه حسب وجهة نظر هذه الفئات المهمشة كانت هناك بدائل أفضل لسياسة الحكومة في معظم تصرفاتها ، إما لجهلها بالحقائق الأساسية أو لتعمدها في السير في ذاك الاتجاه لتحقيق مكاسب لا تستطيع الإفصاح عنها كالرغبة في تكريس الجهل فى بعض المناطق النائية إبقاء لنفوذها .

ومن جانبها ، حينما فشلت هذه التنظيمات في إقناع الحكومات المتعاقبة بجدوى أطروحاتها ، بدأت تمارس عليها ضغوطا مختلفة مثل إثارة القلاقل والفتن والاشتراك في عدد من المحاولات الانقلابية الفاشلة حتى قيام ثورة الإنقاذ الوطني . (٥)

تقتضي الموضوعية أن نذكر هنا أن هذا الإصرار على التمسك بالنظام الفدرالي تولد أيضا نتيجة لإحساس بعض أبناء الجنوب وجبال النوبة المسيحيين الذين يتميزون بثقافتهم الفرعية بأن استمرار المد العربي / الإسلامي سوف يهدد وجودهم مستقبلا ويشكل تهديدا لاستمرار ثقافتهم المتميزة . لذلك بدأوا يطالبون بتطبيق النظام الفدرالي كضمان وحيد ضد ذوبانهم في التيار العربي / الإسلامي الكاسح . فنادوا بضرورة وضع اعتبار للتعددية والتنوع الثقافي انطلاقا مما يفرضه الواقع الاجتماعي فى الشارع السوداني بما فيه من التباين العرقي والديني واللوني واللغوي والثقافي .

وضح جليا من كل ما سبق أن تلك التكتلات الإقليمية سواء أكانت في الشرق (اتحاد أبناء البجة) أو في دارفور (جبهة نهضة دارفور) أو كردفان (اتحاد عام أبناء النوبة) أو في الجنوب (جبهة الجنوب) تكتلات وجبهات مطلبية تسعي لتحقيق رغبات وطموحات مواطنيها المتمثلة في مشاركة أبنائها في السلطة وتمكينها من حكم نفسها بنفسها والسعي الحثيث لتنمية مناطقها أسوة ببقية أنحاء السودان الأخرى . ولكن هذه المطالب – رغم معقوليتها – كانت في الواقع تتعارض مع مصالح الأحزاب التقليدية التي ظلت تحكم السودان عن طريق تكوين حكومات ائتلافية يباركها السيدان ودأبت على توزيع الحقائب الوزارية لآل البيت و " المحاسيب " حفاظا على مصالحها . ومن البديهي أن تنمية تلك المناطق المذكورة آنفا يقضي على نفوذها التقليدي في تلك البقاع . لذلك لم تجد تلك الدعوات الإصلاحية أذنا صاغية بل لقد سعت تلك الحكومات الحزبية باتهام قيادي التكتلات الجهوية ووصمها بالعنصرية لتسليط الأضواء بعيدا عن تلك المطالب العادلة ومناقشة القضايا المصيرية .

تجربة الحكم الإقليمي :

في فترة مايو ، نتيجة للانفراج السياسي والأمني الذي تحقق في الجنوب بعد إبرام اتفاقية أديس أبابا في سنة ١٩٧٢م أمكن تطبيق الحكم الإقليمي في الجنوب كما نصت عليه الاتفاقية . وكان من أبرز سماته تمكين أبناء الجنوب من إدارة شئونهم بأنفسهم إضافة إلى تخصيص مزيد من الحقائب الوزارية لهم فى الحكومة المركزية ، بل ذهبت الحكومة إلى أبعد من ذلك بتقليد أحد أبناء الجنوب وهو السيد أبل ألير منصب نائب رئيس الجمهورية لأول مرة فى تاريخ السودان ثم تبعه تعيين اللواء جوزيف لاقو في نفس المنصب .

لقد شجع هذا المكسب الذي أحرزه الجنوبيون أبناء المناطق المهمشة الأخرى للمطالبة بتعميم تجربة الحكم الإقليمي على بقية أنحاء السودان وإتاحة الفرصة المتساوية لهم أيضا للمشاركة في السلطة وتمكينهم من إدارة شئونهم بأنفسهم أسوة بالجنوبيين . ومما ساعد على ذلك أنه في نفس هذه الأثناء بدأت بعض المشكلات تطل برأسها بصورة حادة مثل هجرة العمالة من الريف واستقرارها في أطراف المدن الكبرى مع تزايد حدة الفقر في الأقاليم . وأدى هذا إلى أكتظاظ العاصمة القومية بالنازحين من كل أنحاء القطر مما يقف دليلا ماثلا على سوء التخطيط الاقتصادي في البلاد . فمن خلال تقارير مكتب العمل الدولي خلال العقود الأربعة المنصرمة تبين أن الجهود الاستثمارية قد تركزت على القطاع الزراعي المروي والمطري الآلي ، مع إغفال تام للقطاع الزراعي التقليدي بشقيه النباتي والحيواني ، على الرغم من أن ذات التقارير أثبتت أن القطاع التقليدي هو المجزى والعمود الفقري لاقتصاد السودان والأمثل لتوزيع ثروة البلاد وتحقيق العدالة الاجتماعية .(٦) ونتيجة لهذا المسار الإنمائي الخاطئ والتنمية غير المتوازنة تم إغفال الريف السوداني وترتب عليه هذه الهجرة

الداخلية العارمة مما اضطرت الدولة لتقنين ظاهرة " الكشات " والعودة الإجبارية للمهاجرين والنازحين إلى مناطقهم الأصلية ، السياسة التي اعتبرها المحللون الاجتماعيون كمحاولة يائسة لتقويم الظل بدلا من العصا أو كدفن الرؤوس في الرمال . لأنه ما أن تنتهي رحلة العودة الإجبارية حتى يفكر المبعدون من العاصمة إلى التحرك إليها تارة أخرى لأن الريف السوداني صار منطقة طاردة بكل المعايير .

لإيجاد مخرج من هذا المأزق ، ومع وجود اعتبارات أخرى فقد رأت السلطة المركزية آنذاك أن تتبنى نظام الحكم الإقليمي لربما يساعد كثيرا في وقف هذه الهجرة الداخلية والنزوح إلى العاصمة على أمل أن تنمية الريف قد تعمل على تقريب الشقة بينها وبين الحضر .

وبناء على اقتناع السلطة المركزية لأول مرة بصعوبة – إن لم تكن استحالة – إدارة قطر مترامي الأطراف كالسودان من المركز ، وتوسيعا لقاعدة المشاركة في السلطة وتسليم السلطة للشعب وتقصير الظل الإداري وتقليل الهجرة الداخلية ، فقد صدر قانون الحكم الإقليمي في ديسمبر ١٩٨٠م وتم بموجبه تقسيم شمال السودان إلى خمسة أقاليم وهي : الأوسط ، الشمالي ، الشرقي ، كردفان ودارفور إضافة إلى معتمدية العاصمة القومية في الخرطوم وظل الإقليم الجنوبي على حاله .

إيجابيات الحكم الإقليمي:

يعتبر تطبيق الحكم الإقليمي بداية لزعزعة حكم الطائفية وتبوء المناصب الدستورية بالوراثة وعراقة الدم . كما أنه وجه طاقات أبناء الأقاليم لأول مرة لبناء أقاليمهم طالما تم تحقيق أمنية الفؤاد ألا وهى الحكم اللامركزي . إضافة إلى هذا ، فقد تم تقريب مراكز صنع القرار وتوسيع نسبي لقاعدة المشاركة في

السلطة وإطلاق قدر من الحرية للحكومات الإقليمية لاتخاذ ما تراه مناسبا ، مستخدمة في ذلك القوانين والسلطات المفوضة إليها من المركز لأول مرة .

إخفاق تجربة الحكم الإقليمي:

على الرغم من الإيجابيات الوارد ذكرها والشعارات البراقة والنوايا الحسنة التي أبداها الحكم المايوى ، إلا أن الحكم الإقليمي فشل في تحقيق الأهداف المرجوة منه لعدة أسباب يمكن إجمالها فيما يلي :

أولاً : كانت الحكومة المركزية غير مستعدة في كثير من الأحيان لتفويض سلطاتها والتنازل عنها للحكومات الإقليمية . لذلك فقد اختلف الواقع عن التنظير منذ الوهلة الأولى .

ثانياً: على الرغم من الانتقادات التي وجهت للحكومات الحزبية والطائفية من إهمال للريف تكريسا لمصالحها وإبقاء لنفوذها ، إلا أن الحكومات الإقليمية فشلت أيضا في تحقيق التنمية المتوازنة وتنمية الريف التي بشرت بها .

ثالثاً: نتيجة لتفشي المحسوبية واستغلال النفوذ – خاصة في العهد الحزبي – لم تتمكن الحكومة المركزية من نقل الكوادر الإدارية والفنية في مختلف المواقع إلى الحكومات الإقليمية . كما أن العديد من الموظفين القياديين يترقون على حساب الوظائف المخصصة للأقاليم المختلفة مثل دارفور لتحسن معاشاتهم قبيل إنهاء الخدمة من دون أن ينفذوا النقلية . وترتب على ذلك تسيير دولاب العمل في بعض هذه الأقاليم النائية بموظفين غير مؤهلين لاداء مهام الوظائف الموكلة إليهم .(٧)

رابعاً: لعل من أكبر دواعي فشل الحكم الإقليمي في إقليم دارفور فشل الحكومة المركزية في استقطاب موارد مالية كافية لمساعدتها وتمكينها من أداء واجباتها وتصريف شئونها . وان الدعم المركزي – على قلته – لا يكفي لمقابلة نفقات الفصل الأول والأجهزة الأمنية ناهيك عن تقيق التنمية وتطوير الإقليم .

خامساً : لأن الزعيم الذي يفوز حزبه في الانتخابات هو الذي يشكل الحكومة الجديدة ويعين حكام الأقاليم في فترة الديمقراطية الثالثة التي انتهت بمجيء ثورة الإنقاذ الوطني ، أصبح حكام الأقاليم يهتمون بمصالح الحزب الذي أتى بهم إلى الحكم بتلميع مواقفه والحفاظ على مكتسباته أكثر من حرصهم على مصالح الشعب وذلك لكي يضمنوا له الفوز في الانتخابات القادمة . ولهذا السبب كثيراً ما يغض الحكام الطرف عن مظالم المواطنين خاصة إذا كانت تمس مصالح الحزب . فعلى سبيل المثال لقد ظل حاكم دارفور الأسبق في فترة الديمقراطية الثالثة التي أعقبت الحكومة الانتقالية ينفي – من منطلق مسئوليته تجاه حزبه وجود أية قوات أجنبية على تراب إقليم دارفور في حين أن الكثيرين من مواطنيه متأكدون من وجود هذه القوات الأجنبية المعروفة بالفيلق الإسلامي لأنهم كانوا يتبادلون معها العنف كل يوم في منطقة وادي هور في تخوم الصحراء . وكانت تلك القوات وراء انتشار ظاهرة النهب المسلح التي اجتاحت إقليم دارفور وكتبت عنها صحيفة الراية آنذاك بإسهاب .(٨) وهذا إن دل على شئ إنما يدل على أن الحاكم الذي لا يعينه المواطنون بإرادتهم الحرة قد لا يحترم إرادة ورغبة مواطنيه بقدر ما يسعى لإرضاء

وتحقيق رغبات من بيده سلطة التعيين والإعفاء .

سادساً : إن تجربة الحكم الإقليمي في ولاية دارفور قد تركت آثارا عميقة وجراحات في نفوس بنيها إذ كرست روح القبلية بصورة لم يسبق لها مثيل في بقية أنحاء السودان . وكما هو معلوم لقد تم تشكيل أول حكومة إقليمية في فترة الحكم الإقليمي في سنة ١٩٨١م على أساس الثقل القبلي .(٩) وهذا ما شجع الكثير من القبائل الكبيرة لأن تتكتل وتحزم أمرها وتصوت لحزب واحد في الانتخابات حتى تتمكن من الحصول على امتيازات ومكاسب سياسية ووعود محددة إذا حدث أن فاز ذلك الحزب في الانتخابات القومية واستطاع أن يشكل الحكومة القادمة . ولهذا السبب ظل العرب الزيادية يصوتون دوما لحزب الأمة كما أن فور الشمال الذين يسكنون في مناطق كتم وكبكابية يصوتون ككتلة واحدة للاتحادي الديمقراطي . كما ظل الحزب الاتحادي الديمقراطي يراود ويغري الفور في غرب دارفور للتحول إليه من حزب الأمة . وهناك اتهام بأن كلاً من الحزبين الكبيرين (الأمة والاتحادي الديمقراطي) قام بتمويل أحد أطراف النزاع في تلك الحرب ؛ كل يؤازر حليفه ، الشيء الذي أطال عمر الحرب وكلف المزيد من الخسائر في الأموال والأنفس البريئة . وكان هذا التداعي أحد دوافع قيام ثورة الإنقاذ الوطني لإخماد نار الفتنة القبلية في دارفور .(١٠) وهكذا فقد ساعدت الأحزاب الكبرى في صراعها المحموم على السلطة على تأطير العمل السياسي في إقليم دارفور على أساس الانتماء والولاء القبلي بدلا من الفكر . وأصبح الفرد في دارفور يؤيد مرشحا بعينه

لا لأفكاره والقيم التي يؤمن بها والبرنامج السياسي الذي يطرحه كما هو متعارف عليه في كل أنحاء العالم ، ولكن للولاء القبلي وحده . وقد قاد هذا الوضع الشاذ إلى تقوية روح العصبية القبلية ومركزية القبيلة مما أدى في خاتمة المطاف إلى تأجيج نير الاحتراب القبلي .

وخلاصة القول إن تجربة الحكم الإقليمي في إقليم دارفور لم تستطع أن تحقق الكثير من أهدافها ولكنها بالعكس خلفت مجتمعا منقسما على نفسه ويصعب توحيده وإعادته إلى الحالة التي كان عليها قبل ديسمبر ١٩٨٠م حين كان في استطاعة أي فرد أن يجوب الإقليم شمالا وجنوبا "لا يخشى إلا الله والذئب على غنمه ."

ما الجديد في النظام الفدرالي ؟

لقد ظل الشعب السوداني يبحث عن الخيار الأمثل لإدارة البلاد منذ فجر الاستقلال . ووضح جليا من خلال الممارسة أن الحكم المركزي من الخرطوم ليس هو النظام الأمثل لإدارة قطر تضاهي مساحته مساحة تسع دول أوربية مجتمعة كما أسلفنا . ويتميز بهذا التنوع الجغرافي والأثني والديني والثقافي الذي قلما يوجد مثله في إفريقيا . لذلك يعتبر النظام الفدرالي السائد اليوم الذي تم بموجبه تقسيم السودان إلى ست وعشرين ولاية خلاصة اجتهادات أبناء السودان انطلاقا من معطيات واقعهم الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والديني والثقافي وتتويجا لمحاولات سابقة كان آخرها الحكم الإقليمي اللامركزي الذي بدأ العمل به في سنة ١٩٨٠م .

ومقارنة بكل المحاولات والتجارب السابقة ، تعتبر تجربة النظام الفدرالي مرحلة متقدمة لأنها تتجاوز عيوب المراحل السابقة وتستصحب معها محاسنها . فبدلا من أن الكيانات المحلية في السابق كانت تهدر وقتا ثمينا وجهدا في إثارة

البلبلة والقلاقل وفى تكوين أحزاب وتكتلات عرقية وإقليمية وجهوية بغرض الفوز في الانتخابات لإسماع صوتها من داخل البرلمان لحمل الحكومة على الاعتراف بعدالة قضاياها ومطالبها وإقناعها للأخذ بالتعددية ووضع اعتبار للتنوع الثقافي ، وما يتطلب ذلك من توسيع قاعدة المشاركة والشورى وتحقيق المساواة والعدالة في توزيع ثروات البلاد وتنمية المناطق المتخلفة ، فإن النظام الفدرالي ينطلق ابتداء بالاعتراف بهذا الواقع الاجتماعي وهذا من شأنه إطلاق الطاقات الحبيسة وتوجيهها للإنتاج واستغلال الزمن في البناء والتعمير . صحيح لقد رفعت الحكومات السابقة شعارات تسليم السلطة للشعب ومشاركة الجماهير في السلطة التشريعية والرقابية وتقصير الظل الإداري وتنمية الريف وإتاحة الفرصة للمواطنين لحل مشكلاتهم بالكيفية التي يرونها لأنهم أدري من غيرهم بشئون مناطقهم ، إلا أن معظم هذه الأهداف السامية والشعارات البراقة ذهبت أدراج الرياح ولم تجد طريقها إلى التنفيذ . وهذا إما لأن الحكومات لم تكن جلدة في تنفيذ ما تعد به من سياسات لأنها كانت ترمي إلى الاستهلاك السياسي كما هو الحال إبان العهد المايوي أو لأنها ليس لها مصلحة في تنفيذ هذه السياسات والشعارات لأن مصالحها تتحقق أكثر عندما يسود الجهل .لذلك كانت تسعى لتطوير بعض المناطق وتتعمد تهميش البعض الآخر وإهمالها لتطويل أنفاسها وذلك بشراء الذمم واستغلال الجهلة كما تبدى ذلك جليا في العهد الحزبي في إقليم دارفور .

لقد تجاوزت ثورة الإنقاذ الوطني هذه الإشكالية برفع شعار التنمية المتوازنة واعتبارها – أي التنمية المتوازنة – من أهم ملامح السياسة الاقتصادية للبرنامج الثلاثي تمشيا مع قواعد الشريعة الإسلامية الغراء التي تحض على ضرورة بسط العدل بين الناس ومساواتهم في الحقوق والواجبات .

ويمكن القول إن الكثير من هذه الشعارات والطموحات كانت معلنة في السابق من قبل الحكومة اللامركزية إلا أنها غالبا ما كانت تتاجر بهذه الاطروحات مثلما ظلت تساوم بقضية تطبيق الشريعة الإسلامية . أما الجديد في نظام الحكم الاتحادي هو هذه الجدية والرغبة المؤكدة في المضي قدما نحو تحقيق هذه التطلعات دون تلكؤ أو متاجرة أو تسويف . ومن أهم الإضافات الحقيقية التي أتى بها الحكم الاتحادي هي أن السلطات الممنوحة لمجالس الولايات والوحدات الإدارية الأخرى ، كالمحافظات والمجالس المحلية ، ليست مفوضة فقط من المركز كما كانت في السابق بل سلطات حقيقية واختصاصات يكفلها الدستور ويمكنها من تنفيذ القرارات التي تتخذها بما يخدم رغبات المواطنين ويحقق تطلعاتهم . وهذا ما يحول دون التغول عليها من الحكومة الاتحادية أو تجميدها حسب رغبات وأهواء السلطة كما كان يفعل الرئيس في العهد المايوي .

كما يضمن الحكم الاتحادي حرية الحكومات الولائية في وضع سياسات لرفع إيراداتها المالية وميزانياتها مما يمكنها من مقابلة الصرف على نشاطاتها المختلفة بالتمويل الذاتي . ونتيجة لهذه السياسة فقد طفرت ميزانية بعض الولايات من الملايين إلى بضع مليارات تستعين بها على تحقيق طفرة إنمائية ورفاهية مواطنيها . فأصبح في مقدور الولاية الآن التصديق بإنشاء شركات للطيران كشركة طيران الغرب التي أنشئت في ولاية دارفور الكبرى قبل التقسيم حين عجزت شركة الخطوط الجوية السودانية – الشركة الوحيدة التي كانت في الساحة – عن مقابلة الطلب المستمر على خدماتها مما ترتب عليه خلق اختناقات حيث يضطر المسافرون للمبيت في المطارات بصورة لا تليق بكرامة الإنسان . وأصبح الآن بفضل تأسيس هذه الشركات الجديدة كشركة عزة للنقل الجوي والفدرالية وطيران الغرب إضافة إلى الخطوط الجوية السودانية التي تتنافس

جميعها الآن من أجل تقديم خدمات أفضل للمسافرين . وهذا مما أدي إلى القضاء على مشكلة النقل الجوي في ولاية دارفور . وما كان هذا الإنجاز المهم ليتم لولا تحويل سلطة اتخاذ مثل هذه القرارات الشجاعة للسلطات الولائية في ظل النظام الفدرالي .

وتحقيقا لشعار مشاركة المواطنين في السلطة - أي في التخطيط والتنفيذ ، فقد أعطي النظام الفدرالي شخصية اعتبارية للمجالس المحلية وكفل لها من الصلاحيات والسلطات ما يمكنها من اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة وتنفذها دون تدخل من السلطات الولائية أو الحكومة الاتحادية . وبذا صارت المجالس المحلية تتولى بنفسها مهمة التخطيط الاستثماري والصرف على مشاريع التنمية وقطاع الخدمات ، كالكهرباء والماء ، وتمويل مدخلات الإنتاج ، كالبذور المحسنة والجرارات ، وكذلك شراء مطاحن الغلال مما يحقق الرفاهية والنمله . وبالطبع ما كان هذا ليتم في السابق دون السفر إلي الخرطوم للحصول على التصديق من الوزارات وجهات الاختصاص مما يكبد المواطن كثيرا من المتاعب والمعاناة . وقد أدى تعقيد الإجراءات الروتينية في المركز إلى تعثر خطى التنمية في السابق .

واليوم بفضل تنفيذ هذه السياسة المرنة استطاع الناس أن يشاهدوا التلفزيون في الضعين وتمكنت محافظة أم كدادة التي كانت من أفقر المجالس في دارفور أن ترصد ميزانية قدرها أربعمائة مليون جنيها لحل مشكلة المياه تم جمع ٥٠ % منها من الدعم الشعبي .كما تمكن أيضا مجلس أمبرو المحلي من صرف مرتبات العاملين - وقد كان هذا مستحيلا في السابق - واستطاع شراء جرار لحرث المزارع من فائض الميزانية مما ساعد على تحقيق إنتاجية عالية مقارنة بالحرث بالوسائل التقليدية التي عفا عليها الزمن .

ومهما يكن من أمر ، فإن النظام الفدرالي قد فتح آفاقا جديدة للنـــاس فـــي كافة ولاياتهم ومجالسهم المحلية وحثهم على البحث عن مجالات جديدة للاستثمار والعمل على تطويرها بالاعتماد على الموارد المحلية .

إن التنمية الاجتماعية تعني في الأساس تمكين المواطنين المعنيين بالتنميـة وتدريبهم من أجل الاعتماد على النفس ومشاركتهم في التخطيط والتنفيذ وتمكينهم من ممارسة السلطة على كل المستويات وكفالة الفرص المتساوية للجميـــع فـــي الحقوق والواجبات دون تمييز . ولكي لا يصاب النظام الفدرالي بالإخفاق والفشل ويفرغ مفهوم التنمية من محتواه الحقيقي فيقنن الظلم الاجتماعي ، فقد حـــرص الحكم الاتحادي على تحقيق كل هذه الأسس الواردة أعلاه كما ورد فى المرسـوم الدستوري الثاني عشر . فتحقيقا للتوزيع العادل للثروة بين ولايـــات السـودان المختلفة وتفاديا لتكرار تجربة الحكم الإقليمي التي فشلت حينما عجزت الحكومـة المركزية عن مساعدة حكومات الأقاليم بموارد مالية كافية تعينها على تصريـف شـئونها ، فقد تنازلت الحكومة الاتحـادية لكل ولاية عن ٤٠ % من ربطـــها الضريبي إضافة إلى ٥٠ % من ما زاد عن الربط الذي كان من المقرر إرسـاله إلى الخزينة العامة حتى يتسنى لسلطات الولاية تمويل مشروعاتها التنموية . كما تم مؤخرا إنشاء صندوق لدعم الولايات الفقيرة .

أما عن مشاركة المواطنين في السلطة ، فمما لاشك فيه أن تقسيم السودان ابتداء إلى تسع ولايات ثم مضاعفة ذلك العدد في مرحلـــة لاحقـــة إلـــى ست وعشرين ولاية قصد به تقصير الظل الإداري وتقريب موقع اتخاذ القرار عـلاوة على محاولة جمع الكيانات الاجتماعية ذات القيم والسمات الثقافية المشتركة فـــي وحدة إدارية واحدة مما يمكنها من التعايش المشترك وتنظيم شئونها وفق قيمـــها

وموروثاتها . ولكن هذا لا يعني بأية حال من الأحوال أن هذا التقسيم سواء على مستوي الولاية أو المجلس المحلي يتم على أساس الانتماء القبلي .

أهم هذه المكتسبات الجوهرية بالنظر إلى مشـــكلات الســـودان وقضايـــاه المصيرية فإن تطبيق النظام الفدرالي في السودان الذي تم بموجبه تقسيم البـــلاد إلى ست وعشرين ولاية ، عشر منها في الجنوب ، لـــها حكوماتـــها وتمـــارس صلاحياتها وسلطاتها الواردة في الدستور ، قد يتيح فرصة لم يسبق لـــها مثيـــل لحل مشكلة جنوب السودان خاصة أن هذا كان ولازال مطلب العديد من أبنـــاء الجنوب . فإذا تم تحقيق هذا الحلم ، فإن كل نفقات هذه الحرب الأهلية المزمنـــة والمكلفة ستوجه إلى تحقيق التنمية الشاملة مما يضع السودان في مصاف الـــدول الكبرى .

المهددات والمخاطر

على الرغم من كل هذه المحاسن التي يحققها نظام الحكم الاتحـــادي فـــي الإطار النظري لا يظنن أحد – خطأ – أنه بمجرد البدء في تطبيقـــه ســـيتمكن المجتمع السوداني من قطف الثمار بين عشية وضحاها إذ لازال هناك العديد من المخاطر والمهددات التي يجب أخذها في الاعتبار .

أولاً :

كما هو معلوم أن التخطيط التنموي يحتاج إلى كوادر فنية وإدارية مقتـــدرة لتسيير دولاب العمل في الولايات المختلفة . ولما كان من الاستحالة الحصـــول على هذه الكوادر بالكفاءة المطلوبة إلا بمرور الزمن ، فقد أصـــدرت الحكومـــة الاتحادية سلسلة من الإجراءات بهدف تشجيع هذه الكوادر للنقل من العاصمة إلى الولايات تفاديا لتجربة الحكم الإقليمي التي فشلت في هذا المجال . إلا أن نجـــاح هذه السياسة يتوقف على إلى أي مدى تتمكن السلطة السياسية عمليا مـــن نقـــل

الكوادر إلى الولايات إذ أن العبرة بالنتائج وليست بإصدار القوانيـن والمراسيم الدستورية فقط . وسيظل هناك تخوف من ضآلة نسبة الذين ينفذون القرار فـي نهاية المطاف . واستنادا على هذا التخوف لربما تظل الكثير مـن الحكومـات الولائية – خاصة النائية منها – تشكو لبعض الوقت من مشـكلات التخطيط التنموي والاستثماري من جراء هذا النقص المحتمل في كوادرها الفنية .

ومن المحاذير أيضا أنه إذا أخذنا في الاعتبار أن المجالس المحلية أصبحت الآن ذات شخصية اعتبارية وتتميز بصلاحيات وسلطات لم يسـبق لـها مثيـل منصوص عليها في القانون بالأصالة ، إلا أنها تعانى من نقـص فـي خـبراء التخطيط الذين قد لا يتوفرون حتى في الولاية في الوقت الراهن . وهذا يقودنـا إلى الاعتقاد بأن العديد من الموارد الطبيعية الهامة قد لا تجد الاستغلال الأمثـل مما يتسبب في خلق عجز في ميزانيات المجالس المحلية . ففـي ظـل سياسـة الاعتماد على الذات التي تتطلب مقابلة الصرف على كافة الخدمات من ميزانيات المجالس المحلية ، لربما يفشل العديد من هذه المجالس فى تحقيق موازنة بيـن منصرفاتها وإيراداتها الحقيقية . كما قد لا تتمكن هذه المجـالس مـن صـرف مرتبات العاملين فيها مثلما يحدث الآن في ولاية غرب دارفور . وممـا يؤكـد صدق هذه التوقعات أن العديد من المجالس المحلية في شمال دارفور تعتمد الآن في إيراداتها على بيع حصتها من السكر في السوق الأسود لمقابلة الصرف على الخدمات الضرورية .

ثانياً :

قد تدفع سياسة الاعتماد على الذات بعض المجالس المحليـة فـي مواقـع التماس القبلي للتنافس حول الموارد الطبيعية المتاحة في منطقة التماس مما يخلق أرضية للصراع القبلي . ومثال ذلك الصراع الذي نشب بين الزغاوة والميـدوب

حول أحقية الرسوم المفروضة على الملح المستخرج من بئر العطرون . ويخشى أن تتطور هذه الخلافات إلى صدام وتأليب القواعد واستنفارها لتأجيج الصراع القبلي مثلما كاد أن يحدث بين الزغاوة والميدوب .

وانطلاقا من هذا الواقع يمكن التفكير فى فتح قنوات أخري لزيادة إيرادات المجالس المحلية مثل تقنين تجارة الحدود في الولايات الحدودية وسحب الدعم المركزي تدريجيا من الولايات وفق جدول مخطط ، وفك التمويل من وزارة المالية بصورة مرنة وإلغاء رسوم العبور التي تفرضها الولايات والمجالس المحلية على السلع التي تمر عبرها إلى الولايات الأخرى حتى لا تتضاعف معاناة المواطنين في المجالس المحلية النائية عن الميناء كمجلس كتم المحلي ، أو خوفا من أن تؤدي تلك الرسوم إلى مضاعفة أسعار السلع المنتجة مما يقلل من إمكانية تسويقها في الداخل والخارج . وتشيد هذه الدراسة بالقرار الجمهوري الذي صدر بإلغاء هذه الرسوم .

ثالثاً :

إن تقسيم السودان إلى ست وعشرين ولاية سيحقق دون شك تقصير الظل الإداري وتقريب مراكز اتخاذ القرار، وإن إعطاء صلاحيات وسلطات دستورية أصيلة وليست تخويلية للمجالس المحلية والولائية لاتخاذ قراراتها وتنفيذها دون تدخل من أية جهة يقف دليلا ماثلا على تسليم السلطة للشعب ومشاركته في السلطة . ولكن فيما يبدو أن الكثير من أبناء الولايات المتخلفة يعتقدون أن هذه الخطوات الثورية الجريئة لا تذهب بعيدا إلى إتاحة الفرصة لمواطني الولاية المعنية لاختيار من يتولون المناصب الدستورية فيها كالوالي والوزراء والمحافظين وغيرهم بصرف النظر عن كونهم من أبناء تلك الولاية أو من خارجها . فإذا كان الاختيار لهذه المناصب الدستورية من اختصاص الحكومة

الاتحادية ، فما هي الضمانات الدستورية لتوفير الفرص المتساوية لأبناء الولايات المختلفة في هذه المواقع وكيف يتسنى للمجالس الولائية محاسبة من لم تختره هي لهذه المناصب ؟ لربما تكون بعض هذه التساؤلات في غير أوانها إذ أن المجالس الولائية لم يتم تكوينها بعد ،(١١) كما أن المرحلة كلها تعتبر مرحلة انتقالية ، ولكن لكي تأتي التجربة واضحة ينبغي أن تعتمد على رؤية نظرية مكتملة حتى لا يتكرر إخفاق تجربة الحكم الإقليمي ، وتتمكن من تبديد مخاوف أبناء الولايات المختلفة في هذا الصدد . فإذا اقتضت ظروف السودان وأوضاعه الاجتماعية والثقافية وتاريخه السياسي لأن يجري تعديلات طفيفة على النظام الفدرالي المتعارف عليه في الدول الأخرى التي سبقته في هذا المجال ، ليتناسب مع ظروف تطوره السياسي بحيث يصبح ليس من الضروري أن يتم تعيين أبناء الولاية فقط في المناصب الدستورية من منطلق أن " أهل مكة أدري بشعابها " ، بل يتعين بعض أبناء الشمال كولاة ومحافظين في الجنوب كما يتعين بعض أبناء الغرب في الشرق أو الشمال تكريسا لمعاني الوحدة الوطنية وضمانا لعدم تكرار تجربة بيافرا في نيجريا ، فيجب أن يتناول الإعلام هذا الجانب ويوفيه حقه من النقاش والتوضيح حتى لا يترك الناس ضحايا للإعلام الخارجي ليعمل على إثارة الشكوك وترويج الإشاعات الضارة التي تقلل من أهمية التغيرات الجوهرية التي حدثت في نظام الحكم في السودان .

ومن جانب آخر فقد وضح من خلال الممارسة في الفترة الماضية أن بعض الولاة والمحافظين في الولايات المختلفة يجهلون قيم وعادات وأعراف المجتمعات المحلية التي يعملون فيها والمواطنين الذين يديرون شئونهم .(١٢) فإذا بدا من الأفيد والأصلح تعيين عدد من الولاة والوزراء والمحافظين من بين أبناء الولايات المختلفة وتوزيعهم على الولايات والمحافظات دون التزام بتكليف أحد

بالعمل في مسقط رأسه لتثبيت معاني الأخوة والوحدة بين أبناء السودان ، فإنه يستوجب حينئذ تدريبهم للتعرف على تقاليد وقيم وأعراف الجماعات المحلية التي يعملون فيها بالاستفادة من تجربة ديوان الحكم الاتحادي في تدريب المحافظين . وتجويدا للأداء فقد كانت إدارة المستعمرات البريطانية في السابق تدرب مفتشيها في إدارة المستعمرات على يد عالم الأنثروبولوجيا الاجتماعية الشهير مالينوسكي قبل أن يتم توزيعهم على أنحاء العالم حينما كانت بريطانيا الإمبراطورية التي لا تغيب عنها الشمس .

رابعاً :

لكي ينجح النظام الفدرالي في تحقيق أهدافه المعلنة هناك ظروف ينبغي توفرها خاصة الأمن والاستقرار . وبما أن التنمية الاقتصادية لا تتحقق في غياب الأمن والاستقرار ، فينبغي الاهتمام بأجهزة الدولة المناط بها حفظ الأمن وحماية أرواح المواطنين وممتلكاتهم . فكثيرا ما يحول ضعف إمكانيات هذه الأجهزة من وقود وقطع غيار ووسائل نقل وأجهزة اتصال ، دون الوفاء بالتزاماتها تجاه المواطنين المنكوبين وملاحقة الجناة والخارجين على القانون . وهذا الوضع غالبا ما يطمئن بل ويشجع قطاع الطرق ومرتادي الإجرام والنهب المسلح للخروج في رابعة النهار لممارسة أبشع عمليات السلب والنهب والسحل على مشارف القرى والمدن وفى قارعة الطريق . وفى يقيني أن هذا لمن أهم مهددات النظام الفدرالي . فإذا كانت المجالس المحلية والولايات في ظل النظام الفدرالي تعتمد على نفسها في تمويل مشروعاتها التنموية وتصريف شئونها عن طريق البحث عن أساليب جديدة للاستثمار لمضاعفة إيراداتها من المحاصيل الزراعية وتربية الماشية وجمع الزكوات ، فإن انفراط عقد الأمن واستمرار ظاهرة النهب المسلح يفشل هذه السياسة ويقبر خطط التنمية الطموحة . كما

يؤدى إلى الركود الاقتصادي بتقييدها لحركة المواطنين والبضائع والسلع وتوقف عجلة الإنتاج والتسويق وتحديد تحرك الرعاة لأن الفرد سيظل حبيسا في قريته لا يستطيع أن يفارقها قيد أنملة خشية أن يغدر به أحد أو يقع فريسة لعصابات النهب المسلح التي لا ترعى مالا ولا ذمة .

كما ينبغي أيضا توفر الحياد والعدالة في تلك الأجهزة التي تمثل الدولة على المستوى المحلي حتى لا يشعر المواطن بالظلم والجور ويفقد الثقة في هذه الأجهزة وينتابه الشعور بعدم الاطمئنان في إمكانية توفير هذه الأجهزة الحماية لنفسه وعرضه وممتلكاته مما يدفعه لأن يستنجد بأفراد قبيلته كملاذ أخير ويستصرخهم لانتزاع الحق له . وإن الواقع المعاش في دارفور يؤكد أن كل مظلوم في المناطق الريفية يلتمس النجدة والمروءة من أفراد عشيرته قبل الشرطة حينما يشعر أن ظلما بينا قد أحاق به وهم لا يخذلونه البتة . وهذا يساعد كثيرا على إذكاء نار الفتنة وأخذ الثأرات وإحياء روح العصبية القبلية . لذلك من مخاوفنا أنه في غياب الأحزاب السياسية وضعف الوعاء السياسي الجامع (اللجان الشعبية) كما تناولت ذلك الصحف اليومية وفشل اللجان الشعبية في استقطاب كل قطاعات الشعب مع بقاء القبيلة كوحدة اجتماعية أزلية تقدم الدعم المادي والمعنوي للفرد ، ويقف أفرادها إلى جانبه فى كل كبيرة وصغيرة في حياته ، ويساهمون معه في دفع الديات والغرامات ، إنه في مثل هذه الحالة قد يضعف الولاء للدولة والجيرة والمجتمع المحلي ويبقي عند الفرد الولاء المطلق للقبيلة فينتفض لينصر أخاه ظالما أو مظلوما . وقد يصاب هذا الفرد بمركزية القبيلة (ethnocentrism) فلا ينظر إلى الآخرين إلا بعيون قبيلته ، فيستحسن ما استحسنته ويقبح ما استقبحته . ومثل هذا الشخص يكون خطرا على الدولة وعلى النظام الاتحادي والمجتمع من حوله بل على نفسه لأنه يوردها

"الشخص" ليس فردا تحركه دوافع الفجور والعصبية القبلية ويأبى لنفسه أن تنفرد بالماء والنار والكلأ وهناك من يحتاج إليها غيره كما قال الشاعر قديما :

فلا هطلت على ولا بأرضي   سحائب ليس تنتظم البلادا

إن ما فقد في الحرب من أموال كانت تكفي لبناء مستشفيات وإنشاء كليات جامعية وتعبيد الطرق التي تربط مناطق الإنتاج بالاستهلاك مما يؤثر على معدل النمو الاقتصادي والرفاه الاجتماعي .

وطالما أن الإسلام لم يأت لمحو القبيلة من الوجود بل ليدعوها للتعاون والتعارف بين الناس كما ورد في الآية الكريمة : " وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله اتقاكم " ، كما حذر من مغبة التعاون بقصد الاعتداء الأثم على الآخرين في الآية الكريمة { وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان } ، يمكن التركيز على الجوانب المشرقة للانتماء القبلي بدلا من إهدار الوقت في محاولة القضاء عليه .

وتحقيقا لهذا الهدف وتدعيما لخطي النظام الفدرالي ، فقد دعت وزارة التخطيط الاقتصادي لانعقاد المؤتمر الأهلي الذي ضم كل قبائل السودان في صعيد واحد لتأكيد دور القبيلة كوحدة اجتماعية مهمة في إرساء دعائم الوحدة الوطنية . كما استهدف المؤتمر إبراز القيم الحضارية فى المجتمع السوداني والقضايا المصيرية التي يلتف حولها الشعب ، إضافة إلى استكشاف مكامن القوة الخفية في شبكة العلاقات الاجتماعية فى هذا المجتمع المتفرد كالنفير والفزع والمروءة والتكافل الاجتماعي للعض عليها بالنواجذ .

إن إحداث هذه النقلة النوعية للفرد يعد أمرا ضروريا لكيما يتمكن من تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية . و إذا لم يؤخذ هذا في الاعتبار فإن الإنسان نفسه يمكن أن يكون خطرا على التنمية ويحول دون تحقيق أهداف

النظام الفدرالي المرجوة .

ففي الوقت الذي يسعى ويخطط المسئولون لإزالة الفقر بتمليك الأسر الفقيرة وسائل الإنتاج ضمن مشروع الأسر المنتجة ، يمكن أن تذهب وسائل الإنتاج القائمة بالفعل التي تقدر قيمتها بعدة مليارات إدراج الرياح في الحروب القبلية المتكررة والتي قد تثور لأسباب اجتماعية كالدفاع عن شرف امرأة . فالحرب التي دارت رحاها بين قبائل العرب والفور في جنوب دارفور في أواخر الثمانينات فاقت خسائرها كل التصورات ، حيث أزهقت مئات الأنفس البريئة وحرقت مئات القرى ومزارع الدخن وقطعت أشجار الفاكهة ونهبت بضع آلاف من الأبقار. وان الحرب القبلية التي شملت بعض بطون العرب والزغاوة في شمال دارفور في الفترة من مايو وإلى أكتوبر ١٩٩٤م قدرت خسائرها بأكثر من المليار جنيه إضافة إلى الأضرار المادية التي لحقت بالبيئة . وقد استنزفت الديات والغرامات التي فرضت بعد الحرب على أفراد هذه القبائل كل مدخراتهم المالية مما أوقعهم في دائرة الفقر المدقع .

وبعد ..

فقد هدف المؤتمر المذكور إلى تعميم هذه القيم الاجتماعية الفاضلة بين قوميات السودان المختلفة حتى يتم التواصل بين أهل السودان دونما انغلاق في الحدود الولائية الضيقة أو القبلية المحصنة .

الإحالات المرجعية

١. البروفسور مدثر عبد الرحيم :

"Arabism, Africanism, and Self-Idnetiication in the Sudan", Journal of Modern Studies, 8, 2 (1970).

٢. المرجع السابق .

٣. محمد محمد أحمد كرار ، انتخابات وبرلمانات السودان ، توثيق وتحليل ، معهد البحوث الدراسات الاجتماعية .

٤. Dr. El Tigani Mustafa Mohamed Salih, "Islam, Traditional Beliefs and Ritual Practices Among the Zaghawa of the Sudan," unpublished Ph. D. thesis, University of St. Andrews, U. K.

٥. محمد محمد أحمد كرار ، المرجع السابق .

٦. العرض الاقتصادي ١٩٩٠م .

٧. كان هذا هو السبب الذي برر به السيد أحمد إبراهيم دريج حاكم إقليم دارفور الأسبق تركه لوظيفته ومغادرته السودان في عهد الرئيس جعفر نميري ، كما ورد في لقاء صحفي أجرى معه في أحد دول الخليج ونشر في حينه .

٨. د . التيجانى سيسي محمد ، " الحكم الإقليمي بالسودان : تجربة إقليم دارفور ."

٩. ورد هذا في أول تصريح إذاعي للسيد أحمد إبراهيم دريج حاكم إقليم دارفور في فترة الحكم الإقليمي حينما سئل فور تقلده المنصب عن الأسس التي يتم بها اختياره وزرائه .

١٠. راجع البيان الأول لثورة الإنقاذ الوطني ، ١٩٨٩/٦/٣٠ .

١١. تم تكوين المجالس الولائيه بعد كتابة هذا المقال .

١٢. راجع دارفور الجديدة الصادرة بتاريخ السبت ١٩٩٤/١١/١٣م .

قراءة موجزة في تجربة وإعادة توزيع القوى العاملة بين الوحدات الاتحادية والولايات الجديدة

بركات موسى الحواتي

أولا. مدخل :

تحاول هذه المساهمة ، في إطار عناصر محددة ، أن تستعرض تجربة إعادة توزيع القوي العاملة على الولايات التي تشكل في مجموعها منظومة جمهورية السودان الاتحادية ، وعلى الرغم من أن فصولا أخرى سوف تناقش مضمون وواقع تجربة الحكم الاتحادي في السودان ، فلقد رأيت أنه من الضروري التعرض للأبعاد النظري ، والضرورات التي فرضت الصيغة وكيف أنها أصبحت واقعا يمثل الحل الأمثل لقسمة السلطة والثروة .يتناول الجزء الأول السياسات والتشريعات الاتحادية ، ثم نتعرض لقسمة القوى العاملة في جزء ثان ويقودنا ذلك في جزء ثالث إلى تناول التجربة وإخفاقاتها وتنتهي المساهمة باستخلاصات موجزة .

١ . السياسات والتشريعات الاتحادية :

١-١ تطورت أنماط الحكم في السودان عبر تاريخه الطويل وتعددت ما بين مركزية ولامركزية ، إلا أن التطورات السياسية والدستورية في فترة ما بعد الاستقلال أخذت منحى خاصا باتجاه تقليص سلطات المركز وتفويضها شيئا فشيئا للأقاليم المكونة للكيان السياسي . ومنذ ١٩٨٩م، جاءت حكومة الإنقاذ لتخطو بهذه الصيغة إلى آفاق أرحب . في

هذا الإطار لم يكن الخيار – الذي مثله مؤتمر الحوار الوطني الخرطوم (٩ سبتمبر – أكتوبر ١٩٨٩م)، غير تأكيد لنفس حضاري عريق ، ظل يفرض نفسه على نمط وأساليب الحكم . ولعل نظرة تحليلية فاحصة إلى نشأة وتطور السلطة في السودان ، تتيح مثل هذا الاستخلاص المنطقي . فبدون تفاصيل لا يستوجبها المقام – نشير إلى حقيقة تاريخية مؤداها ، أن مقولة الوحدة السياسية – في إطار التعدد البيئي والحضاري والعرقي – هي المقولة الأصدق والأسلم لتحقيق التوازن التنموي ، في ظل خصائص ذاتية لا تخرج – ولا ينبغي لها عن إطار قومي واحد . وكما أورد تقرير مؤتمر الحوار الوطني فإن للسودان مبرراته الموضوعية في الاتجاه نحو اللامركزية الإدارية أولا ، واللامركزية السياسية ثانيا . ولقد كان من أسباب ذلك ذكر فيما أورد التقرير اتساع رقعة البلاد ، ضعف أسباب الاتصال ، تمايز أعراف الناس وثقافاتهم . (١)

١-٢ في إطار التوجه ، صدرت المراسيم الدستورية والقوانين التي تؤطر للفكرة وتطرح آلياتها ، ولتصير واقعا ينبض بالحيوية والنشاط ، ولعلنا نثبت في هذا المجال ما يلي :

١-٢-٢ المرسوم الدستوري الرابع (تأسيس الحكم الاتحادي لسنة ١٩٩١م بتاريخ ٤ / فبراير ١٩٩١م) ولقد ألغى بمقتضى هذا المرسوم الدستوري كل القوانين التي أطرت

للحكم الذاتي الإقليمي للمديريات الجنوبية لسنة ١٩٧٢م ، وقانون الحكم الإقليمي (في المديريات الشمالية) لسنة ١٩٨٠م ، بالإضافة لقانون العاصمة القومية لسنة ١٩٨٣م ، وبموجب هذا المرسوم قسمت البلاد إلى ٩ ولايات .

١-٣-٢ عدل المرسوم الدستوري الرابع ، بموجب المرسوم الدستوري العاشر ، الذي قسمت البلاد بموجبه إلى ٢٦ ولاية .

١-٢-٣ تبع ذلك صدور العديد من القوانين والقرارات التي فصلت في المسألة إذ صدر: قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م (قانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٩١م) ، قانون تقسيم المحافظات لسنة ١٩٩١م (قانون رقم ٦٣) لسنة ١٩٩١م ، قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩١م (قانون رقم ٦١ لسنة ١٩٩١م) ، قرار رأس الدولة رقم (٥) لسنة ١٩٩٤م ، بتنظيم السلطة الولائية ، مرسوم جمهوري رقم (٧) لسنة ١٩٩٤م ، بتاريخ ١٤ فبراير ١٩٩٤م بإعادة توزيع الأصول والموارد بين الولايات ، قرار جمهوري رقم (٥) لسنة ١٩٩٤م بتاريخ ٢٣ فبراير ١٩٩٤م بدعم الولايات بالكوادر المؤهلة . (٢)

١-٣ استنادا على هذا الإطار التشريعي ، يكون السودان قد انتقل من الدولة الموحدة البسيطة (Collective Unifee) إلى صيغة الدولة الاتحادية وذلك عن طريق الخضوع لسلطة مشتركة بموجب مرسوم قسم البلاد إلى ولايات (Federal States) تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، وبأجهزة الحكم ، ولقد تولى المرسوم تنظيم علاقة هذه الولايات بالسلطة الاتحادية – ونحسب أن هذه الصيغة تنتمي لما أصطلح على تسميته (Federation Par Segregation) بمعنى أن تتفتت الدولة البسيطة ، لتكون عددا من الولايات ، بهدف تحقيق المزيد من التكامل والقوة والاحتفاظ في نفس الوقت بالخصائص الذاتية لكل ولاية .

١-٣-١ يتميز النظام الاتحادي ، كأسلوب من أساليب الحكم الإداري بوجود سلطة اتحادية لها أجهزتها ، وسلطات ولائية لها أيضا أجهزتها – ولقد نص المرسوم الدستوري الرابع في فصله الرابع على أجهزة الحكم الاتحادية وأجهزة الحكم الولائية ، ويهمنا هنا ما يتعلق بالأجهزة التنفيذية .

١-٣-٢ أوردت المادة ١٣ / ١ " تنشأ الأجهزة الاتحادية ، التشريعية والتنفيذية والقضائية وتفصل هياكلها وتبنى اختصاصاتها وسلطاتها ، وتحدد علاقاتها بموجب مرسوم دستوري يصدر لهذا الغرض .

١-٣-٣ وأشارت المادة ١٣ / ٢ / ب إلى أنه إلى حين قيام تلك الأجهزة تمارس الحكومة الاتحادية مهام السلطة التنفيذية

والقضائية وتفصل هياكلها وتبين اختصاصاتها وسلطاتها وتحدد علاقاتها بموجب المرسوم الدستوري المنصوص عليه في المادة١٣ / ١ وأوضحت المادة ١٤ / ٢ / ح أنه وإلى حين قيام أجهزة الولاية المنصوص عليها في المادة ١٤ / ١ تمارس حكومة الولاية مهام السلطة التنفيذية .

١-٤ المقصود بالسلطة التنفيذية الاتحادية – هو جانبها العضوي الذي يتصل بالتنظيم بمعنى رئيس الدولة الاتحادية والأجهزة الاتحادية المختلفة وجانبها التنظيمي الذي يتصل بالنشاط وتتولى الحكومة الاتحادية تنفيذ القوانين والتشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية الاتحادية – بالإضافة لإصدار القرارات الاتحادية وتنفيذها على مستوى الولايات . والمعروف أن الجهاز التنفيذي يتولى ذلك عن طريق :

١-٤-١ أسلوب الإدارة غير المباشرة

(L, Administration Indirect) بمعنى أن تتولى الإدارات الولائية تنفيذ ومتابعة القوانين باستقلال عن السلطة الاتحادية .

١-٤-٢ أسلوب الإدارة المباشرة

(L, Administration Direct) ويكون للجهاز الإداري الاتحادي إداراته المتخصصة في الولايات بحيث لا يكون للولاية سلطة في الأمر .

١-٤-٣ أسلوب الإدارة المختلطة (System Mixte) يكون للسلطة الاتحادية أجهزتها التي تنفذ بعض قوانينها وتتولى الولاية تنفيذ البعض الآخر .

١-٥ وفى هذا الإطار فقد وزع المرسوم الدستوري الرابع في الفصل الثالث (المواد (٨) ، (١٠)) السلطات الاتحادية ، وسلطات الولايات والسلطات المشتركة ، بالإضافة للحصانات الاتحادية (مادة (١) مرفقات) .

مرفقات (١)
توزيع الاختصاصات والسلطات بين المراكز والولايات

(أ) الحكومة الاتحادية	(ب) المشتركة	(ج) الولاية
١.التشريع الاتحادي	١.التخطيط العمراني .	١.حكم الولاية وحسن إدارتها ورعاية مصالحها ، ونظامها العام مع مراعاة التنسيق والخطط الاتحادية .
٢.شئون قوات الشعب المسلحة	٢.التصرف في الأراضي .	٢.التخطيط والتنمية .
٣.شئون الدفاع والأمن الاتحادي	٣.الإشراف على الخدمة العامة .	٣.الضرائب والرسوم على نطاق الولاية وفق إحكام التشريع الاتحادي .
٤.القضاء والنيابة العمومية والمحاماة	٤.التخطيط الثقافي والإعلامي .	٤.تنظيم التجارة الداخلية والتموين والصناعات الصغيرة .
٥.الحدود	٥.إجراء الإحصاء .	٥.الزراعة والغابات ماعدا الغابات الاتحادية .
٦.الجنسية والهجرة والجوازات	٦.رسم سياسة حماية البيئة وشئون الأجانب .	٦.تنظيم الثروة وشئون الحيوانية والبرية .
٧.التخطيط والتنمية الاتحادية	٧.تنظيم تجارة الحدود .	٧.مشاريع الإسكان .
٨.الاقتصاد الاتحادي والتجارة الخارجية	٨.تنظيم اوجه النشاط السياحي وتطويرها .	
٩.الجمارك		٩.توفير المياه وتنظيم استغلالها .
١.الضرائب والرسوم		١.تقسيم الخدمات الصحية

الاتحادية		وإنشاء مراكز العلاج والعناية الصحية .
١١.العملة		١١.تطوير نظام الحكم المحلي بالولاية والإشراف على قيام مؤسساته وفقا لأحكام القانون .
١٢.النقل الاتحادي		١٢.إنشاء مرافق التعليم العام في نطاق الخطط الاتحادية والإشراف عليها .
١٣.الطرق عابرة الولايات		١٣.الطرق ووسائل الاتصال الداخلية .
١٤.المواصلات السلكية واللاسلكية		١٤.حماية البيئة في نطاق التخطيط والتنسيق الاتحادي .
١٥.تخطيط الخدمة العامة وإصدار القوانين المنظمة لها		١٥.أي سلطات أخرى تخول بتشريع كان أو بقرار .
١٦.شئون التعليم العالي		
١٧.التخطيط التربوي		لا يجوز للولايات ممارسة سلطاتها بالمسائل الآتية إلا بإذن من الحكومة الاتحادية .
١٨.الموارد الطبيعية والمعدنية وثروات باطن الأرض		
١٩.المراجعة العامة		١.من المؤسسات الدستورية الاتحادية

		وشاغلي المناصب الدستورية .
		٢. الوزارات والمصالح والإدارات والمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام التابعة للحكومة الاتحادية .
		٣. الأراضي والعقارات والمرافق التابعة للحكومة الاتحادية .
٢. الأجهزة والمؤسسات الاتحادية		
٢١. شبكة الكهرباء الاتحادية		
٢٢. المياه العابرة		
٢٣. تنظيم الانتخابات الاتحادية وانتخابات الولايات والعاملين بها		
٢٤. صلاحيات الطوارئ		

١-٦ بموجب هذا التوزيع للاختصاصات والسلطات فقد تكونت الحكومة الاتحادية من رئيس للجمهورية ونائبين له ، بالإضافة للوزارات الآتية : الدفاع ، الخارجية ، المالية والتخطيط الاقتصادي ، الحكم الاتحادي ، شئون رئاسة

الجمهورية ، شئون رئاسة مجلس الوزراء ، التخطيط الاجتماعي ، السياحة والاتصالات ، الطاقة والتعدين ، العمل والإصلاح الإداري ، الصحة ، التربية والتعليم والبحث العلمي ، الزراعة والثروة الحيوانية ، الري ، الصناعة والتجارة ، العدل والنائب العام ، النقل ، وعدد من الهيئات والمؤسسات وشركات القطاع العام ذات الطبيعة الاتحادية .

١-٦-١ تكونت الحكومات الولائية – كما نصت المادة ١٥من المرسوم من الوالي ونائبه ، ووزراء الولاية . أصدر رأس الدولة – في هذا الشأن القرار رقم (٥) لسنة ١٩٩٤م بتاريخ ١٤ / فبراير ١٩٩٤م ، القاضي بقيام الحكومة الولائية ، وتوضيح اختصاصاتها بحيث تكون الوحدات التنفيذية في الولاية من وحدات الخدمة العامة والإصلاح الإداري من الوحدات التابعة للوالي . وقد اقترحت لجنة الهياكل والاختصاصات أن تكون وزارة مستقلة باسم وزارة الحكم والإدارة ، ووزارة المالية والتنمية الاقتصادية ، ووزارة التربية والتوجيه ، ووزارة الزراعة والموارد الطبيعية ، ووزارة الشئون الهندسية ، ووزارة الصحة والرعاية الاجتماعية وقد أضيفت للولايات الجنوبية وزارة السلام وإعادة التعمير ، (وهى أيضا محل نظر) .

١-٧ في ضوء هذا التقسيم كان مهما تصميم الهياكل التنظيمية الاتحادية التي تبنى عليها الهياكل الوظيفية بما يتيح للأجهزة أن تعمل في كفاءة وفاعلية . وبالفعل شكلت عدد من اللجان التي تعني بإعادة توزيع الأصول والموارد بين الولايات ، وحصر

وإعادة توزيع القوى العاملة بين الولايات ، بالإضافة للجنة اختصاصات وهياكل الجهاز التنفيذي الاتحادي والولائي . ولقد عكفت هذه اللجان جميعها على دراسة الأمر ، ووضع الضوابط والمعايير ، التي تتيح للقسمة أن تتم بالصورة اللازمة من العدل والموضوعية .

٢ . **قسمة القوى العاملة : *الضوابط والمعايير*:**

٢-١ أصدر السيد رئيس مجلس قيادة الثورة قراره رقم ٥٩ لسنة ١٩٩١م ، بتاريخ ١٩ / فبراير / ١٩٩١م، الذي كونت بمقتضاه لجنة يرأسها نائبه في المجلس تتولى الإشراف على تنفيذ الحكم الاتحادي . ولقد انبثق عن هذه اللجنة عدد من اللجان الفرعية منها – ولغرض هذه الورقة – لجنة الموارد البشرية والقوى العاملة التي عنت بوضع الضوابط والمعايير التي تتم على أساسها القسمة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات ، بالإضافة لوضع خطط التدريب اللازمة لإنجاز العمل .

٢-٢ في إطار هذا الاختصاص شكلت لجنة مساعدة فرعية كان من مهامها :

٢-٢-١ حصر الوظائف والهياكل على المستوي الاتحادي والولائي .

٢-٢-٢ حصر القوى العاملة في جهاز الدولة على مختلف مستوياتها .

٢-٢-٣ دراسة العلاقة القائمة بين الكشوفات المركزية

والإقليمية على مختلف مستوياتها .

٢-٢-٤ تحديد التخصصات التي ترى اللجنة وضعها في كشف اتحادي موحد وأسباب ذلك .

٢-٣ قامت اللجنة بدراسة متأنية لنشأة وتطورات أنماط وتوجهات الحكم والإدارة على الأخص - ما ترتب وانعكس منها على العاملين : قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٥١م، قانون الحكم الذاتي الإقليمي للمديريات الجنوبية ١٩٧٢م ، وقرارات دعم اللامركزية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٩م ، الحكم الإقليمي لسنة ١٩٨٠م ، قانون العاصمة القومية لسنة ١٩٨٣م ، قانون تقسيم الجنوب لثلاثة أقاليم لسنة ١٩٨٣م وما ترتب على ذلك من قرارات - على الأخص القرار رقم ٧٦٠ بتاريخ ١٨ نوفمبر ١٩٨٢م ، وقرار رقم (٢٠٠) بتاريخ ١٥ / مايو / ١٩٨٣م - وما أعقب ذلك من عودة للمركزية بالقرار رقم (٢٠٣) بتاريخ ١٩٨٩/٨/٢١م .

٢-٤ توصلت اللجنة من خلال تلك الدراسة إلى المؤشرات والمعطيات الآتية :

٢-٤-١ ثمة موروث مركزي ، ما زال يفرض نفسه على القوى العاملة بالجهاز التنفيذي ، إذ على الرغم من التوجهات اللامركزية . مهما اختلفت قوة وضعها ، ظل الموروث المركزي مهيمنا على الأداء والسلوك والتفكير .

٢-٤-٢ أدت السياسات المتضاربة بين لامركزية ومركزية الأداء ، إلى ضعف شاب الهياكل التنظيمية والوظيفية في الخدمة العامة ، وأدى إلى شئ من التمايز غير المبرر أو الارتباط الجهوي غير المؤسس .

٢-٤-٣ أدى التمايز بين الأقاليم إلى أن تتأثر المناطق الجاذبة بالكفاءات وأهل الخبرة ، وأن تدفع الأقاليم الطاردة ثمنا لذلك ضعفا في الأداء وتراجعا في العطاء .

٢-٤-٤ إن القوى العاملة – محل القسمة الحالية تختلف من حيث التكييف القانوني :

٢-٤-٤-١ شريحة تعمل بالولاية وترتبط من حيث التبعية والتمويل بوحدة اتحادية . وشريحة تمولها الولاية وهى تعمل عن طريق الانتداب أو النقل المؤقت .

٢-٤-٤-٢ وشريحة تتبع للولاية تمويلا وتبعية – (وهذه الشريحة لا تخضع للقسمة بين الولايات) .

٥ يبدو أن قسمة القوى العاملة بين الولايات تقوم على الشريحتين الأولين : القوى العاملة بالوحدات الاتحادية سواء بالرئاسة أو بالولايات والقوى العاملة التابعة للولاية الأم وتقسم على الولايات التي انبثقت عنها .

٥-١ على ضوء ذلك أصدر السيد الوزير بديوان الحكم

الاتحادي قراره رقم (٩) لسنة ١٩٩٤م بتاريخ ١٥/ مارس / ١٩٩٤م ، والقاضي بتشكيل لجنة لحصر وإعادة توزيع القوي العاملة بين الوحدات الاتحادية والولايات وقراره رقم : (١٢) لسنة ١٩٩٤م بتاريخ ١٩ / إبريل / ١٩٩٤م ، والقاضي بتشكيل لجنة قطاعية تتولى حصر وإعادة توزيع القوى العاملة بين الولاية الأم والولايات التي انبثقت عنها .

٥-١-١ توصلت اللجنة الأولي إلى بعض المعايير والضوابط التي يتم في ضوءها إعادة توزيع القوى العاملة بين الوحدات الاتحادية والأجهزة التنفيذية في الولايات الجديدة ، ولقد تمثلت تلك المعايير والضوابط في :

٥-١-١-١ الاسترشاد بالهيكل التنظيمي والوظيفي الذي اقترحته - مبدئيا - اللجنة العليا لدراسة اختصاصات وهياكل الجهاز التنفيذي ، وهو هيكل مبني على قرار رأس الدولة رقم (٥) لسنة ١٩٩٤م ، وبناء عليه أوصت اللجنة بإنشاء ١٨٠وظيفة قيادية (من الخامسة فما فوق لكل ولاية بالدرجات الموضحة في المرفق (٢)) ، (رفع عدد الدرجات القيادية فيما بعد ليكون ١٩٩ وظيفة) .

٥-١-١-٢ في ضوء تقليص الوحدات الاتحادية (لتتمكن من ممارسة الأعمال السيادية وأعمال التخطيط والمتابعة والتنسيق) ، يكون معدل توزيع القوى العاملة فيها ، من القيادات الإدارية بنسبة ٥ % تكمل في حالة عدم وجودها - من الوظائف

غير القيادية (٧-١٤) ، وبحيث لا تتجاوز الأعداد المتبقية بالرئاسة العدد اللازم لتسيير العمل .

٥-١-١-٣ ويلاحظ أن التحريك بالنسبة للولايات الجنوبية يعتبر مامورية لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد . (رئي فيما بعد – وبعد إخضاع التجربة للتقييم – أن تكون عاما متصلا) .

٥-١-١-٤ أن يكون إعادة التوزيع متلائما من ناحية ، بمهام الوحدة الاتحادية في الولاية ومرتكزا على تلبية حاجتها الفعلية ، أو فيما أشار توجيه مجلس الوزراء في جلسته رقم ٤ بتاريخ ٦/مارس/١٩٩٤م بما يؤمن نقل الكوادر المقتدرة والملتزمة بالتنفيذ الفوري.

٥-١-١-٥ يستثني من النقل : الضباط الثلاثة للمكاتب التنفيذية للنقابات العامة والهيئات الفرعية . والعاملون الذين تبقى لهم من سن التقاعد الإجباري أقل من عام ، مراعاة نقل الزوجين معا . والموافقة على تبديل النقل بين ولايتين إذا وافق المسئولون بها على ذلك .

٥-١-١-٦ ترغيبا للنقل ، فقد أصدرت الجهات المختصة منشورا ، يحفز الذين يقومون بالتنفيذ . حيث قدرت مصاريف الترحيل مائة ألف جنيه بالنسبة للموفدين في مأموريات للولايات الجنوبية ، زائدا بدل سفرية يومي قدره ستمائة جنيه ، أما بالنسبة للمنقولين للولايات الشمالية – فقد قدر لكل من ينقل من الخرطوم إلى ولاية أخرى خمسين ألفا من الجنيهات ،

ونصفها لمن ينفذ النقل من ولاية أم إلـــى ولايـــة أخـــرى انبثقت منها . بالإضافة لمنحة شـــهرية مقدارهـــا مرتـــب شـــهرين لمدة ستة أشهر . وعلى أن يطبـــق على مـــن لا يقوم بالتنفيذ المادة (٥٠/ن و ل) من قانون الخدمة العـــام لسنة ١٩٩١م .

مرفقات (٢)
جدول إعادة توزيع على أساس الوحدات الاتحادية

الوحدة	العدد الكلي	نفذ	لم ينفذ	نسبة التنفيذ
١. قاعه الصداقه	١٠	١٠	–	١٠٠ %
٢. الإحصاء	١٣	١٣	–	١٠٠ %
٣. الثقافة العمالية	٧	٧	–	١٠٠ %
٤. النائب العام	٢٦	٢٦	–	١٠٠ %
٥. التربية والتوجيه	١٧	١٧	–	١٠٠ %
٦. الهيئة القومية للمياه	١٣٠	١٢٨	٢	٩٨ر٥%
٧. وكالة العمل	٥٠	٤٩	١	٩٨%
٨. المعاشات	٢١	٢٠	١	٩٥ر٢%
٩. الثقافة والإعلام	٩١	٨٥	٦	٩٣ر٤%
١٠. الضرائب	٣٠	٢٨	٢	٩٣ر٣%
١١. المساحة	٨١	٧٤	٧	٩١ر٤%
١٢. ديوان الحسابات	٩٩	٩٠	٩	٩٠ر٩%
١٣. وكالة التخطيط الاقتصادي	٢	٢٥	٣	٨٩ر٧%
١٤. وكالة التعاون	٤	٣٨	٦	٨٦ر٤%
١٥. ديوان شئون الخدمة	٣٤	٢٩	٥	٣٥ر٣%
١٦. وكالة المالية	٢٧	٢٢	٥	٨٥ر١%
١٧. وزارة الزراعة	١١٤	٩٦	١٨	٨٢ر٥%
١٨. الهيئة القومية لمياه المدن	٥٥	٤٥	١٠	٨١ر١%
١٩. المراجعة العامة	٥	٤	١	٨٠%
٢٠. وكالة التخطيط الاجتماعي	٢٥	١٩	٦	٧٦%
٢١. التجارة والصناعة	٥٤	٤١	١٣	٧٥ر٩%
٢٢. لجنة الاختيار	٤	٣	١	٧٥%

٢٣.الهيئة القومية للكهرباء	١٩	١٤	٥	٧٣ر٧%
٢٤.الأراضي	١٤	٨	٦	٦٤ر٣%
٢٥.الإسكان	١٣	٧	٦	٥٣ر٨%
٢٦.الصحة	٦١	٢١٨	٣٣	٤٥و٩%
الجملة	١٠٧٥	٩٢٩	١٤٦	٨٦ر٤%

مرفقات (٣)

القوى العاملة على أساس الولايات الشمالية (نقل)

الولاية	العدد الكلي	موجودين أساسا	من الخرطوم	بين الولايات
١.الجزيرة	٧٧	٢٧	٤٥	٥
٢.البحر الأحمر	٧١	١٣	٣٨	١٥
٣.كسلا	٦٦	١٨	٣٩	٤
٤.النيل الأزرق	٦٥	٢١	٣٨	١٤
٥.نهر النيل	٦٥	٢١	٣٨	١
٦.النيل الأبيض	٨٩	٧	٦٥	١٠
٧.شمال كردفان	٦٢	٢٣	٣٠	٤
٨.سنار	٨٨	١١	٤٩	١٩
٩.غرب كردفان	٦٧	-	٢٣	٢٥
١٠.شمال دارفور	٦١	٢٤	٢٤	٤
١١.القضارف	٧٨	٨	٤٩	٩
١٢.جنوب كردفان	٧٧	١٠	٣٩	١٣
١٣.غرب دارفور	٦٠	٣	٢٢	١٨
١٤.جنوب دارفور	٧٣	١٤	٣١	٧
١٥.الشمالية	٧٦	١٣	٣٤	٧
الجملة	١٠٧٥	٢٠٠	٥٧٤	١٥٥

إعادة توزيع القوى العاملة على أساس الولايات الجنوبية (مأموريات)

الولاية	العدد الكلى	موجودين	منفذين من مبلغين بين الولاية	الخرطوم	الولايات
بحر الجبل	٣٤	٦	٢١	-	-
أعالي النيل	٣٦	٦	٢٠	-	١
غ . بحر الجبل	٣٤	٦	١٦	-	١
ش. الاستوائية	٣٠	-	٩	٣	٨
الوحدة	٣٠	-	١٠	٤	٥
جونقلي	٣٢	-	١٠	٣	٦
غ. الاستوائية	٣٣	-	١١	٢	٥
وأراب	٣١	-	١٤	-	٢
البحيرات	٣٠	-	٩	١	٤
ش . بحر الغزال	٣٢	-	٨	١	٥
الجملة	٣٢٢	١٨	١٢٨	١٤	٣٧

مؤشرات

١.

تحليل ارقام المنفذين :

أ. موجودون أساسا بالولايات ٢٠٠

ب. منقولون من الخرطوم ٥٧٤

ج. بين ولاية وأخرى ١٥٥

د. الجملة ٩٢٩

٢. درجات المنفذين :

التنفيذ	جملة	منفذين	غير منفذين	نسبة
قياديون	٧٩٢	٦٧٨	١٠٥	٧٤ر٨٦%
غير قياديين	٢٥٧	٢١٦	٤١	١ر٨٤%
مستشارون	٢٦	٢٦	-	١٠٠%
الجملة	١٠٧٥	٩٢٩	١٤٦	٦ر٨٤%

٣. يلاحظ قلة المنفذين في :

الصحة	٣٣
الزراعة	١٨
التجارة والصناعة	١٣
مياه المدن	١٠
الحسابات	٩

٣. **التجربة : النجاح والإخفاق** :

٣-١ إن القراءة الأولية لتجربة حصر وإعادة توزيع القوي العاملة بين الوحدات الاتحادية والولايات الجديدة أدت إلى نتائج وملاحظات عديدة من بينها : أن ثمة هاجسا نفسيا كبيرا ، كان يفرض نفسه على المعنيين بالتحريك ويبدو أن الهاجس أسبابه موضوعية تتمثل في ضعف بنية الولايات بالمقارنة بالعاصمة الاتحادية ، أو على أقل تقدير بالمقارنة ببعض الولايات الجاذبة (الجزيرة ، كسلا ، القضارف) .

٣-٢ هناك أيضا عدم الالتزام بموضوعية التحريك، إذ شاب أوامر النقل والمأموريات التي أصدرها رؤساء الوحدات عيوب عديدة تمثلت في عدم حاجة الولايات للتخصص، أو عدم قدرة الشخص على العطاء، أو لربما كان النقل لأسباب شخصية هذا من ناحية . ومن ناحية أخرى، فقد أعادت سلطات الولايات عددا من المنقولين إليها .

٣-٣ كما فوجئ عدد كبير من الذين استجابوا لأوامر التحريك بظروف عديدة لم تتح لهم الاستقرار والطمأنينة ، فمن ناحية لم يتوافر للبعض منهم السكن أو المرتبات أو تسهيل مقومات حياتهم اليومية ، ومن ناحية أخرى لم يكن سهلا على من تولوا الوظائف العليا

بالإنابة ، من ذوي الدرجات الأقل ، أن يتخلوا عن الامتيازات التي تعودوا عليها .

٣-٤ ضعف متابعة سلطات الوحدة الاتحادية لإكمال إجراءات التحريك من ناحية وعدم المبالاة التي استقبلت بها كثير من الولايات السادة المنقولين مما كان له أثره السلبي على فعالية التجربة خاصة في مراحلها الأولى .

٣-٥ استجابة كثير من رؤساء الوحدات لعوامل الضغط الاجتماعي - التي تفرضها طبيعة العلاقات في السودان - الأمر الذي تمخض عن كثير من التردد في اتخاذ القرارات اللازمة . وساعد على ذلك غياب المعلومات التي تعكس القدرات الاستيعابية لهياكل الولاية الوظيفية .

٤ . خاتمة :

٤-١ يعتمد نجاح الحكم الاتحادي اعتمادا كاملا على موضوعية توزيع القوى العاملة - بالنظر لحاجات الولايات - كما تطرحها خصائصها وبالنظر لما يمكن أن تقدمه هذه الولايات للكوادر من أسباب الاستقرار والطمأنينة .

٤-٢ لابد من النظر في شأن خصائص كل ولاية - وضرورة أن تنعكس هذه الخصائص وبصورة مباشرة على الهياكل التنظيمية . كما نري ضرورة إعادة النظر في السياسات والتشريعات التي تحكم توظيف وتوزيع القوى العاملة على المستويين الاتحادي والولائي وتتم إعادة النظر هذه على مستوي ما تطرحه التجربة من مستجدات وتفرزه من متغيرات .

الإحالات المرجعية

1. انظر أوراق ومداولات الحوار الوطني -الخرطوم ، سبتمبر ١٩٨٩م .
2. انظر تفاصيل القرار الجمهوري رقم (٥) لسنة ١٩٩٤م- ديوان الحكم الاتحادي فبراير ١٩٩٤م .

الدعوة الفدرالية تحت المجهر

بروفسير محمد هاشم عوض

١ . دواعي الحكم الفدرالي :

تاريخ الدول الأوربية وأمريكا هو تاريخ مقاطعات ودويلات تجمعت في اتحادات كنفدرالية وفدراليه وأصبحت في واقع الأمر دولا موحدة تدار مركزيا بحكم الدستورأو الواقع . وهذا ينطبق على بريطانيا وإيطاليا وسويسرا وألمانيا والولايات المتحدة . بل نجد أن المجموعة الأوربية الآن تتجه نحو التوحد اقتصاديا وعسكريا وربما سياسيا ودستوريا على نحو يجعلها ندا ونظيرا للولايات المتحدة الأمريكية . ولكن في نفس الوقت صاحب انهيار المعسكر الشرقي تفكك اتحاد جمهوريات السوفيت الاشتراكية ، بل تفتت دول شرق أوروبا مثل يوغسلافيا الفدرالية .

أما في العالم غير الصناعي فنقرأ عن مشروعات لتجميع الدول في اتحادات ومجموعات مثل مجموعة الجنوب الإفريقي الذي يضم عشر دول واتحادا فدراليا يضم الأردن والأراضي المحتلة وإسرائيل . وفى نفس الوقت نسمع عن أحياء مشروعات لبلقنة دول شرق أوسطية وإفريقية مثل لبنان والعراق والسودان والصومال مع بقية دول القرن الإفريقي . وهكذا نجد تحركا في اتجاهين مضادين ، إحداهما توحيدي يسيرفي الاتجاه التاريخي الذي يجمع الدويلات والمقاطعات في اتحادات كنفدرالية وفدرالية تتحول لدول موحدة تتجمع نفسها في مجموعات تستهدف التدخل في دول عظمى . والآخر يسير في اتجاه معاكس يفكك ويفتت الدول الموحدة .

وقد وجدت مشروعات تقسيم الدول الموحدة إلى أقاليم ذات مناطق حكم ذاتي أو ولايات يضمها حكم فدرالي مبررات مختلفة يرى الكثيرون منها أنها تنطبق إلى حد كبير على السودان . وأهمها ما يلي :

١. صعوبة – إن لم يكن تعذر – حكم البلاد الواسعة مركزيا بسبب ضعف الاتصالات وعدم توافر المعلومات في المركز مع قلة الإحساس بمعاناة الأطراف .

٢. التنوع الثقافي والعرقي والجهوي وما يفرزه من تباين المشاكل والرؤى والمشاعر ممّا يستدعي وضع سلطة اتخاذ القرار وتنفيذه في مكان الأحداث وبرؤى المتأثرين بها مباشرة .

٣. تمحور السلطة المركزية في العناصر الثقافية والعرقية والدينية والسياسية الغربية في المركز الأمر الذي يؤدى إلى احتكارها في فئة محددة من السكان وبقاء الغالبية العظمي في عزلة عن السلطة الفعلية .

٤. ضعف الشعور القومي إزاء الروابط الإقليمية – بصفة عامة – في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة جهويا ممّا ولد رغبة – أزكتها الدول المانحة – لدعم المشروعات المحلية تحت ما يعرف بالتنمية المرتكزة على الجماهير عن طريق المنظمات التطوعية التي تتعامل مع السلطات الإقليمية مباشرة بدلا من المؤسسات الدولية التي تتعامل مع الحكومات المركزية .

وتحت تأثير هذه المبررات بدا السودان منذ أوائل السبعينات يتخلى عن نظام الحكم المركزي المرتكز على تمثيل نيابي مركزي ومجالس شعبية محلية للمديريات المختلفة والرافض لمطالب الفدرالية (الفدريشن) والانفصالية التي ظهرت في الجنوب خاصة وظهرت لها نظائر محددة في شرق وغرب البلاد .

في أعقاب اتفاقية أديس أبابا الموقعة بين الحكومة وفصائل الأنانيا في عام ١٩٧٢ منح الإقليم الجنوبي حكما ذاتيا . وفى عام ١٩٨٠م قسم الشمال إلى خمسة أقاليم (الشرقي والشمالي والأوسط وكردفان ودارفور) تحت قانون الحكم الإقليمي . وفى عام ١٩٨٣م قسم الإقليم الجنوبي إلى ثلاثة أقاليم . وفى عام ١٩٩٢ م أصبح السودان دولة فدرالية تضم تسع ولايات وصلت الآن إلى ٢٦ ولاية . وفى نفس الوقت عادت الدعوة للانفصال تتردد بين فصائل التمرد مع إشارات إلى الكنفدرالية كحل وسط بين دعاة الانفصال والوحدة القطرية .

١. الفدرالية : الحجج المضادة

وفى تعامل هذه المبررات المختلفة التي سيقت كمسوغات لتحويل السودان من دولة موحدة إلى دولة فدرالية يمكن أن نورد الحجج التالية للإبقاء على البلاد كدولة موحدة :

أ. قلب التوجه التاريخي من الفدرالية إلى الوحدة إلى تطور من الوحدة إلى الفدرالية هو إضعاف لعوامل التوحيد ودعم لقوي التفتت والتفكك يعكسه ظهور دعوات الكنفدرالية والانفصالية والتزايد المستمر في عدد الولايات والمحافظات .

ب. كان السودان في معظم العصور دولة موحدة تحكم مركزيا رغم بطء المواصلات وضعف وسائل الاتصال واليوم تتصاعد الدعوة للامركزية رغم التطور الكبير الذي حدث في مجالي المواصلات والاتصالات الذي يهدم حجة الصعوبة في حكم قطر شاسع المساحة كالسودان مركزيا .

ج. أثبتت تجربة الحكم الإقليمي أن اللامركزية لم تؤد إلى نقل السلطة إلى مواقع البلاد المختلفة ، وانما أوجدت مركزيات

إقليمية حصرت السلطة الإقليمية ومزاياها في عواصم الأقاليم . بل وضح إن الحكومات الإقليمية سلبت الوحدات القاعدية - كالمجالس المحلية - سلطاتها وركزتها في عواصمها . ويؤكد هذا الصراعات التي تفجرت في الولايات حول اختيار عواصمها .

د. مطالبة جماهير الأقاليم لم تكن - كما يقال - بحقهم في حكم أنفسهم ولكن بحقهم في المشاركة في حكم البلاد كلها - أي السلطة المركزية . وبنصيبهم العادل في الثروة القومية المركزة - كالسلطة في وسط البلاد . ومن هنا لا يمكن أن يقال إن في تمكين أبناء كل إقليم من حكم أنفسهم بأنفسهم استجابة لمطالبتهم بالمشاركة في حكم وثروة البلاد بأسرها .

هـ. لم يصاحب التوجه نحو الفدرالية أي محاولة تذكر لإعادة تقسيم الثروة القومية جهويا علما بأن العاصمة والإقليم الأوسط - اللذين يضمان ٣٠% من السكان - يتمتعان بـ ٧٠% من الناتج القومي . وفى ميزانية عام ١٩٩٤/١٩٩٥م م لم يتجاوز المبلغ المخصص لدعم كل الولايات بمبلغ ١٥ مليار جنيه للإنفاق الجاري و٧ مليار جنيه للإنفاق الإنمائي . وتمثل هذه المبالغ ٦ر٥% من الموازنة العامة البالغة ٣٤٩ مليار جنيه و ٦ر٠% من الناتج القومي الإجمالي المقدر ب ٩٤٧ر٢ مليار جنيه .

و. اعتمدت للولايات ميزانيات جارية تمثل فيها إيراداتها الذاتية ٦٧ % من جملة مصروفات الولايات الشمالية و١١% من

مصروفات الولايات الجنوبية للعام المالي ١٩٩٥/١٩٩٤م . وقد أثبتت التجربة أن الإيرادات الذاتية للولايات في دارفور وكردفان والشرق بلغت في الفترة ١٩٨٧م-١٩٩٠م نسبة ١٣% و ١٤% و١٩% على التوالي . وهذا يعكس اعتماد الولايات الفعلي والمسرف على الدعم المركزي مما يخضعها للهيمنة المالية المركزية ، بينما يؤدي اعتمادها أساسا على إيراداتها الذاتية للإبقاء على التوزيع الحالي غير العادل للثروة القومية على ما هو .

٣ . **فدرالية بلا موارد ذاتية** :

إن من الواضح أن الدعوة للفدرالية كانت استجابة لمطالبة أهالي الأقاليم بإشراكهم في السلطة والثروة المتركزة في أواسط البلاد . ومما لاشك فيه أن هناك ارتباطا عضويا بين المشاركة في السلطة من جهة والمشاركة في الثروة من جهة أخرى ، إذ أن قيام سلطة ولائية معتمدة ماليا على دعم مركزي اتحادي يجعل السلطة الولائية تابعة وخاضعة للقرار المركزي . كما أن تحميل الولايات المتفاوتة القدرات والثروات مسئولية تمويل وتنميه مواردها ذاتيا يعنى الإبقاء على الفوارق في الثروات والنمو على ما هو عليه ، بل فاقتهما بإعادة توزيع تكاليف الحكومة بنسبة قدرات كل ولاية بدلا من احتياجاتها كما كان الحال تحت الحكم المركزي .

إن تحقيق المشاركة في الثروة المركزة في أواسط البلاد لا يتحقق إلا بنقل توزيع الناتج (أو الدخل) القومي فأيسر نسبيا ، وأيسر منها إعادة توزيع موارد الدولة المالية . وهو ما انحصرت فيه الخطوات المحددة المتخذة في إطار إنشاء النظام الفدرالي . وهذه الخطوات تتمثل في :

أ. الدعم الاتحادي .

ب. الاحتفاظ بعائد الضرائب والرسوم المحلية (ضرائب العشور والقطعان والأطيان والعربات وأرباح الأعمال والمبيعات والملاهي) ، والرسوم التجارية والصحية والعوائد المحلية .

ج. حفظ نسبة ٢٠ % من الضرائب المركزية المحصلة في كل ولاية .

د. عائد استثمارات أعمال الولايات التجارية والزراعية والصناعية وبيع الأصول .

هـ. العون الذاتي .

و. القروض والمنح الداخلية .

ويلاحظ أن معظم هذه الموارد هي موارد محليه بعضها ضرائب ورسوم (عوائد استثمارات ومبيعات) على مناشط محليه محددة ، والبعض الآخر عون ذاتي يتخذ عادة شكل رسوم على سلعة أساسية غالبا ما تكون هي السكر . أما العون المركزي (الذي يمثل نظريا ثلث الإنفاق الولائي وفعليا أربعة أخماسه) فيأتي في صورة خمس حصيلة الضرائب المركزية التي تجمع من الولايات بواسطة حكوماتها كوكيل عن الحكومة الاتحادية ، ثم الإيرادات المركزية المحولة للولايات في شكل دعم مباشر. ولكن القليل من التأمل يكشف أن للولايات حقا في موارد مالية كبيرة يستأثر بها المركز وحده ولا يمنح الولايات منها إلا النذر اليسير في شكل دعم .

فلو أننا حاولنا أن نتوصل إلى نصيب الولايات الأفقر في السودان (وبها ٧٠% من السكان وتنال ٣٠ % من الناتج القومي) من حصيلة الضرائب المباشرة والجمارك ورسوم الإنتاج والإيرادات القومية والمقدرة بـ ٢٤٥ مليار

جنيه لعام ١٩٩٤م / ١٩٩٥م لوجدنا أنها حوالي ٥٤ مليار جنيه . وقد تم تقدير هذا الرقم على أسس متحفظة جدا تعطى الولايات الفقيرة كل الحصيلة من ضريبة النشاط الزراعي ورسوم والأرض و ٥٠ % من رسوم الإنتاج على الدقيق والأمباز ومساهمة المغتربين و ٣٠ % من رسوم ضريبة المبيعات والجمارك ورسوم إنتاج السلع الصناعية الأخرى ومن الإيرادات القومية . وواضح أنه رغم التحفظ في التقديرات حصلنا على رقم يمثل ٢٧ % من الدعم الاتحادي للولايات (١٥ مليار جنيه) زائدا الضرائب المحولة (٥ مليار جنيه) . ويلاحظ أن الضرائب المحولة وحدها لا تمثل سوى تسع الضرائب التي نرى أن جماهير الولايات الفقيرة يدفعونها والبالغة ٤٤ مليارا .

٤. **فدرالية موارد ذاتية :**

ولو نظرنا إلى موارد مالية أخرى تجبى أساسا من الولايات الفقيرة وينفق معظمها خارجها لوجدنا منها الزكاة . ففي الأعوام ١٤١٣ـ١٤١٤هـ (١٩٩٠م ــ ١٩٩٣م) كان نصيب زكاة الزرع والأنعام ٦٨ % من جملة الحصيلة البالغ متوسطها ٧ر١ مليار جنيه (٦٢ % للزرع و ٦ % للأنعام). وذلك مقابل أقل من الثلث زكاة عروض التجارة والمستغلات (الاستثمارات) والأموال والدخول التي تتركز في الولايات الأغنى . ولو أضفنا إلى إسهام الولايات الفقيرة ٣٠ % من حصيلة هذه الأموال (وذلك بنسبة نصيبها من الناتج القومي) لارتفعت مساهمتها في الزكاة إلى أكثر من ٧٥ % . وبالرغم من أن القاعدة الأساسية في توزيع الزكاة هو عدم نقلها من منطقة الجباية إلا إذا لم تتوافر بها مصارفها فإن معظم صرفها يتم خارج الولايات الفقيرة التي تؤدي معظمها . ففي عام ١٤١٢ هـ بلغت مساهمة الخرطوم والولاية الوسطى ٨٨٤ مليون جنيه (٤٧ %) من حصيلة الزكاة البالغة ٩٢٢ر١ مليون جنيه بينما أنفق على الرئاسة ومستحقي الزكاة فيها ٩٤٤ مليون جنيه (٦٧ %)

من جملة الإنفاق البالـغ ٤١٣ر١ مليـون (منهـا ٢٧٦ مليـون (٥٩ %) من مصرف الفقـراء والمساكين البالغ ٤٧٥ مليون جنيه) . والجديـر بـالذكر أن تقديـرات الزكـاة للعـام الحـالي (١٩٩٤م) بلغـت ١٥ مليـاراً خصص منهـا ١٢ ملـياراً للولايـات يرجـى أن تـوزع حسـب إسـهامات الولايـات .

ومن الموارد المالية التي ظلت الولايات الأفقر تستحوذ منها على أقل من ما تسهم به من الودائع المصرفية . ففي الأعوام الأخيرة اكتشـفت البنوك أن فروعها في الأقاليم الأفقر مصدر لودائع كثيرة قليلة الاسـتهلاك محليـا ممـا شجعها على التوسع في الفروع في هذه الأقاليم بغـرض جمـع الودائـع منـها وتحويلها للمركز حيث الطلب أكثر من المودع محليا . وانعكـس هـذا فـي ارتفـاع عـدد فـروع البنوك في العاصمـة والولايـة الوسـطي في عامين (١٩٨٩م ـ ١٩٩١م) من ١٨٧ إلى ٢٤١ فرعا – أي بنسبة ٢٨ % بينمـا ارتفعت في بقية الولايات من ٣٣٥ إلى ٤٧٢ فرعا أي بنسـبة ٤٠ % . وقـد أصدر بنك السودان توجيها بأن يتم استثمار ما لا يقل عن نصف ودائع الولايات محليا ، ولكن هذا التوجيه غير مطبق . ولو قدرنا نصيب الإقليم الأفقـر بعشـر الودائع الجار يه ونصف ودائع المؤسسات ولجان القطن و ٣٠ % مـن ودائـع القطاع الخاص والبالغة ٤٥٠ر٩٤ مليون جنيه في عام ١٩٩٢م لوجدناها تبلـغ ٩٩٢ر٣٩ مليون جنيه – أي ٤٢ % من مجموع الودائع . ولو احتفظـت هـذه الولايات بنصف الودائع التي يملكها سكانها لأصبح لديهم ٢٠ مليـار جنيـه قابلـة للاستثمار محليا ، وهو ما يزيد عن مجموع الدعم المركزي المقدم لـهـا بكثير .

الخلاصة :

لقد أصبحت اللامركزية في صورة فدرالية هي الأمر الواقع . وهي كما أوضحنا تمثل توجها خطرا ومضادا لمنطق التاريخ الذي يقود الدويلات للتوحد في أقطار ، وتوحيد الأقطار في كتل تصبح دولا كبرى . وما حدث في الاتحاد السوفيتي وشرق أوروبا وفى بعض الدول النامية هو تحلل وتفتيت لتكتلات وأقطار لم تتوحد طبيعيا ولا فعليا فتفككت دفعة واحدة . وما يجرى في السودان ينذر بتفتت بلاد بلغت مستوى الوحدة القطرية بصورة طبيعية ، ويدل على احتمال هذا الخطر تزايد المطالبات بالمزيد من الولايات والمزيد من السلطات للأطراف إلى الحد بمطالبة البعض بالانفصال .

كذلك اتضح علميا عجز الولايات عن توفير موارد مالية ذاتية بالقدر المفترض الذي يجعل الاعتماد على الدعم المركزي هامشيا . فأصبح الدعم المركزي هو أساس تمويل الحكم الولائي بما يؤكد استمرار التبعية للمركز على نحو يفرغ الحكم الذاتي الولائي من محتواه .

وفى حالة نجاح الولايات في الاعتماد على مواردها المحلية بأي شكل من الأشكال مع وجود فوارق كبيرة في ثرواتها ومواردها فإن هذا يعنى بقاء هذه الفوارق التي كان وجودها من أهم دواعي الهجوم على المركزية . والحقيقة هي أن شكوى جماهير الأقاليم كانت من مركزية ذات شقين- إداري واقتصادي . فقد تولدت الدعوات الانفصالية – التي جاء التوجه نحو اللامركزية كاستجابة لها – من تركز السلطة والثروة في أواسط البلاد . وإن كانت مطالبة الأقاليم بنقل نصيبها العادل من الثروة إليهم فإن مطالبتها بالنسبة للسلطة هي إشراكهم في مركزها القومي المشرف على البلاد كلها لا لتمكنهم من حكم أنفسهم فحسب . وهذا يعنى ببساطة اقتسام السلطة والثروة بين المركز والأقاليم

بصورة عادلة وذلك بالمشاركة في سلطة مركزيــــة وثــروة لا مركزيــة فـــي تواجدهما .

وهذا هو الوضع الأمثل للسودان – دولة موحدة تشارك كل الأقـــاليم فـــي حكومتها المركزية ، ويصل إلى أهالي كل إقليم فيها نصيبهم العادل من الــثروة في إقليمهم . ليس هو فدرالية تبقى على الفوارق الاقتصاديــة وتهدد بالــوصول بالبلاد إلى التفكك والتمزق .

الإحالات المرجعية

١. وزارة التخطيط الاقتصادي والاستثمار، العرض الاقتصادي للعام ١٩٩٢م -١٩٩٣م .

٢. بنك السودان ، التقرير السنوي الحادي والثلاثون ، ١٩٩١ م .

٣. بنك السودان ، السياسة التمويلية للعام ١٩٩٥/٩٤ م .

٤. وزارة المالية ، مشروع الميزانية العامة للعام المالي ١٩٩٥/٩٤ م .

٥. وزارة المالية ، خطاب وزير المالية المقدم للمجلس الوطني الانتقالي حول مشروع الميزانية العامة للعام المالي ١٩٩٥/٩٤ م .

٦. مجلة العالم ، انهيار آخر الإمبراطوريات ، (ملف) ، العدد ١٩٤، ٣١ أغسطس ١٩٩١ م ، ص ٧-١٧ .

٧. محمد فرح جبريل ، " الإيرادات العامة للولايات : الواقع والآفاق بتركز خاص على ولاية غرب كردفان" ، معهد الدراسات الاقتصادية والاجتماعية ، المجلس القومي للبحوث ، ١٩٩٤ .

٨. M. Hashim Awad, "Regionalism in Sudan : A Dissenting View", Lecture in the Academy, Police Administration,1985.

٩. M. Hashim Awad, Local Level Development and Reconstruction in Sudan, (UNCD, Nairobi, 1988).

١٠. محمد هاشم عوض ، " السياسات الاقتصادية والوحدة الوطنية " ، في د . العجب الطريفي (محرر) ، دراسات الوحدة الوطنية ، جامعة الخرطوم ، ١٩٨٩ .

١١. محمد هاشم عوض ، " التنمية بين المركزية واللامركزية " ، ورقة لورشة عمل الإدارة في السودان ، قاعة الشارقة ، يوليو ١٩٩٤ .

الفدرالية والبيئة

طارق مبارك مجذوب

تهدف هذه الورقة إلى معالجة مسألة الاختصاص التشريعي والتنفيذي للدولة الفدرالية في مجال البيئة ، ومدى توافر نظام قانوني بيئي متوازن في ذلك المجال . وتنحي الورقة الزاوية القانونية في كل من قضيتي البيئة والفدرالية ، اللتان لا يخفى اتساع موضوعيهما وتعقيدهما وتشابكهما مع قضايا عديدة اقتصادية واجتماعية وثقافية وقانونية . والمشكلة التي تسعى الورقة لتناولها تتمثل في أن التنظيم القانوني البيئي الذي يشمل المبادئ والسياسات والقوانين والمؤسسات التي تعنى بالسلامة العامة وتحقيق التنمية المؤزرة بضمان المحافظة على الموارد وتنميتها ، يتأثر سلبا وإيجابا بطبيعة الاختصاصات التشريعية والتنفيذية المسندة للحكومة الاتحادية والولايات بموجب الدستور الفدرالي . فلابد إذا من الوقوف على المسائل ذات الصلة بحماية البيئة وتنميتها والمحافظة عليها ، وموقعها في قائمة الاختصاصات الاتحادية أو الولائية ، ومن ثم تقييم كفاءة وسعة هذه الاختصاصات للوفاء بمتطلبات التنظيم القانوني البيئي الفاعل في إطار الدولة الفدرالية .

وتحقيقا لهذا الهدف تستهل الورقة بشرح للمبادئ النظرية الأساسية التي تقوم عليها كل من فكرتي الفدرالية والقانون البيئي لتوفير المحور النظري الذي ترتكز عليه الورقة في معالجة المشكلة المطروحة ؛ وتتخذ الورقة منهج الدراسة المقارنة بربط المفاهيم النظرية ببعض التجارب المعاصرة في الفدرالية والنظام القانوني البيئي مع إبراز تجربة السودان التي تمثل المحور الواقعي أو التطبيقي

للورقة . وأخيرا تخلص الورقة إلى توصيات ونتائج محددة قائمة على تحليل المعلومات في المحورين المذكورين على ضوء رؤية مستقبلية للبناء الدستوري والقانوني في مجال الفدرالية والبيئة في السودان .

أولا- الفدرالية :

الفدرالية بشكل عام هي الإطار الدستوري لاتحاد مجموعة من الدول في شكل دولة مركبة ، أو الذي يحقق للدولة الموحدة تقسيم السلطات بين حكومة عامة وبين وحدات إقليمية ومن ثم تتحول من خلاله الدولة البسيطة إلى دولة مركبة . ويدخل في هذا التعريف العام نوعان من الاتحاد بين الدول هما الاتحاد التعاهدي أو الكنفدرالى والاتحاد المركزي أو الفدرالي . ومن هنا يأتي تصنيف الدساتير إلى دستور فدرالي وغير ذلك حسب شكل الدولة من حيث آحاديتها أو تركيبها من مجموعة دول متحدة ، ومن حيث تقسيم السلطة في إطار الدولة الأحادية ذاتها التي تتراوح بين التركيز و اللامركزية بدرجات متفاوتة تصل ذروتها في صورة الدستور الفدرالي الذي يقسم السلطة بين الحكومة العامة وحكومات الأقاليم . كما يلاحظ أن هذا التعريف الوضعي الشكلي لا يتطرق إلى الدوافع وراء تكوين الاتحاد التعاهدي أو المركزي بين الدول أو تحول الدولة الأحادية إلى فدرالية حسب الوصف المتقدم ، وهى تعتبر ذات أهمية خاصة بالنسبة للباحث في العلوم السياسية أو الإدارة العامة أكثر من أهميتها بالنسبة للباحث من الوجهة الدستورية الصرفة كما هو الحال في هذه الورقة ، كما أن ملاءمة الفدرالية للدولة أو مجموعة الدول المعينة تخرج عن نطاق هذا البحث أيضا . ولكن يمكن ذكر الظروف الاقتصادية والأمنية والجغرافية والنزعات الإقليمية القائمة على التنوع الثقافي والعرقي والديني وتباين فرص التنمية الاقتصادية والاجتماعية كأمثلة للدوافع الفدرالية .

ويمكن أن نذكر أن الفدرالية ، كصيغة دستورية وسياسية ، وللاستجابة لهذه الدوافع ، يتوقف نجاحها على توافر عوامل هامة أمكن إجمالها في الصلاحية للتوحد والاستقلال في إطار الكيان الواحد ، ويدخل في ذلك اعتبارات التاريخ والتجارب في الحكم الذاتي وتوافر الموارد الكافية ، مما يضيق حصره وتفصيله في هذا المجال ، ولكن لزمت الإشارة إليها لاستصحابها مع البعد القانوني الذي تنفرد به هذه الورقة .

أ. **مبدأ الفدرالية** :

تم استخلاص مبدأ الفدرالية من خلال دراسة صيغ اتحاد الدول التي يطلق عليها لقب فدرالية في أدبيات العلوم السياسية وفقه الدستور وهو المعيار الصحيح للفدرالية الحقيقية ممثلا في تقسيم السلطة العامة للدولة بالدستور بين حكومة عامة وحكومات إقليمية بحيث تكون كل منهما مستقلة عن الأخرى في حدود اختصاصها وتعملان بالتنسيق مع بعضهما البعض . وترتيبا على تطبيق هذا المبدأ كمعيار للتعرف على الفدرالية الحقيقية نلاحظ الآتي :

١. إن الفدرالية بهذا المفهوم تقتصرعلى الاتحاد المركزي وتستبعد الاتحاد التعاهدي (الكنفدرالي) حيث تقوم العلاقة بين الحكومة العامة وحكومات الأقاليم ، ليس على مبدأ الاستقلال والتنسيق ، وإنما على اعتبار أن الحكومة العامة تقع في مرتبة أقل من حكومات الدول المعاهدة ولا ينفذ سلطانها على رعايا تلك الدول إلا عبر حكوماتها .

٢. إن السلطات المتبقية ، وهي التي لم تذكر ضمن المسائل التي تختص بها الحكومة العامة أو حكومات الأقاليم ، الذي يعتبره البعض معيارا لتمييز الفدرالية ، لا يشترط أن تؤول إلى حكومات الأقاليم كما يرى أولئك الباحثون بل إن المناط في تمييز الفدرالية ليس أيلولة السلطات المتبقية

وإنما التكافؤ بين الحكومتين العامة والإقليمية وعدم خضوع أي منـــهما للأخرى . أما اعتبار أيلولة السلطات المتبقية لحكومات الأقاليم كمعيـــار فمرده إلى فهم سطحي لدستور الولايات المتحدة الأمريكية الـــذي حـــدد اختصاصات بعينها للحكومة الاتحادية وترك المتبقي للولايات ويمكن أن ينظر إلى هذه المسألة كخاصية وليس معيارا تمييزيا للفدرالية .

٣. مسألة استمرار دساتير الدول المكونة للاتحاد ، لا تمثل معيارا لتميـــيز الفدرالية كما يري البعض لأن مناط التمييز هو تقسيم السلطة سواء تـــم ذلك بتحديد سلطات بعينها للحكومات العامة علـــى أن تســـتمر دســـاتير الأقاليم كما هي فيما عدا ذلك ، أو أن تتواضع هذه الدول على دســـتور موحد بين صيغة قسمة السلطة بمعيار الاستقلال والتنسيق بين الحكومـــة العامة وحكومات الأقاليم .

٤. لابد أن نذكر أن الضمانة الدستورية للاستقلال في الحالة الثانية هي النص على صيغة لتعديل الدستور الموحد تضمن عدم انفراد أي من الحكومتين بذلك كما تضمن عدم القابلية للانفصال .

٥. إن الدستور الفدرالي يحقق الديمقراطية المتوازنة من خلال تمكين الأقاليم من ممارسة الحكم الذاتي في حدودها وفى إطار الاختصاصات الممنوحة لها ، وفى ذات الوقت المشاركة في السلطة على المستوى المركزي مـن خلال التمثيل العادل للأقاليم في الهيئة التشريعية ودورها فـــي اختيـــار الحكومة الفدرالية . وهذه السمة من سمات الفدرالية التي تجعلها تصلـــح وسيلة للتعبير عن التنوع في إطار الوحدة ، وهى بـــهذا الفـــهم تعتـــبر خاصية مميزة للفيدرالية .

٦. كما أن الفدرالية تقوم على العدالة في تقسيم السلطة فـــهي تقـــوم علـــى

العدالة في توزيع الثروة أيضا حيث نجد ذلك في قائمة الاختصاصات لكل مستوى من السلطة فيما يتعلق بالموارد الاقتصادية وإدارتها وتنميتها فضلا عن صيغ التنسيق والتعاون لتحقيق إعادة التوزيع العادل للموارد وتوفير مستوي عام من الخدمات الضرورية .

٧. أما محتوي الاختصاصات المسندة للحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم فنجد أن السلطة الفدرالية تختص بمسائل السيادة مثل الدفاع والأمن والشئون الخارجية والعملة والهجرة والجنسية الخ .. بينما تختلف قائمة السلطات الإقليمية حسب الظروف التي أدت إلى تكوين الدولة الفدرالية من بين الدوافع التي أشير إليها .

٨. تعتبر الضمانات الدستورية عن الحقوق والحريات الأساسية في الدستور الفدرالي سمة هامة تتكامل مع السمات أعلاه في تحقيق مبدأ الفدرالية ، وذلك باعتبارها أساسا للإجماع الذي تقوم عليه الدولة الموحدة الذي يكفل بمقتضاه للمواطن حقوقا عامة مستمدة من حقيقة المواطنة في الدولة الفدرالية فضلا عن حقوقه داخل ولايته الأم ، ومثال لتلك الحقوق والحريات تلك المتعلقة بالانتقال والتعبير والدين والمساواة .. الخ .

٩. تمثل المراجعة القضائية التي تمارسها المحكمة الفدرالية سمة هامة من سمات الدستور الفدرالي لما تقوم به من دور مهم في المحافظة على الدستور وصيانة الاختصاصات المسندة بموجبه منعا للتغول أو الاستبداد أو التضارب الذي يخل بالميزان الفدرالي فضلا عن إنفاذ الحقوق والحريات سالفة الذكر . وهنا تجدر الإشارة إلى أهمية الالتزام باستقلال القضاء كضمانة لسيادة حكم القانون وصيانة الفدرالية القانونية .

ب. امثلة من توزيع الاختصاص بشأن البيئة:

لا بد من أن نتطرق إلى المسائل المتعلقة بها المسندة للحكومة الاتحاديـة أو الولايات في ثلاثة من الأنظمة الفدرالية ثم نبين الوضع في السودان .

١. الولايات المتحدة الأمريكية:

حدد الدستور الأمريكي سلطات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر تاركا السلطات المتبقية لتمارسها الولايات . وبالنظر إلى السلطات الاتحاديـة نجدهـا تشمل تنظيم التجارة الخارجية بين الولايات ، تشجيع التقدم العلمي ، والاتفاقيـات والمعاهدات مع الدول الأخرى . من ثم فإن اختصاص الحكومة الاتحادية بشـأن أمور البيئة يقتصر على المسائل التي تتسم بالعمومية ، وما عدا ذلك يعتبر شـأنا ولائيا .

٢. الدستور الكندي:

حدد الدستور الكندي مجال اختصـاص كـل مـن الحكومـة الاتحاديـة والمقاطعـات ونص بتعبير صريح على أيلولة السـلطات المتبقيـة للحكومـة الاتحادية . ويمكن تمييز المسائل الآتيـة مـن ضمـن اختصاصـات الاتحـاد والمقاطعات في مجال البيئة .

أ. الحكومة الاتحادية:

تشمل قائمة اختصاصات الحكومة الاتحادية الممتلكات والديون العامـة وتنظيـم الاقتصاد والتجارة والمطارات والمرافئ والجزر ، والملاحة البحرية ، والحجـر الصحي وصيانة المستشفيات الساحلية ، والاتفاقيات والمعـاهدات مـع الـدول الأخرى .

ب. المقاطعات:

تشمل قائمة اختصاص المقاطعة الأراضي المملوكـة للمقاطعـة والغابـات والأخشاب ، والمستشفيات والأعمال والالتزامات المحلية مـاعدا الخطـوط

البحرية والحديدية والأعمال ذات الطبيعة العامة حسبما يحدده البرلمان الاتحادي ، والأموال والحقوق المدنية في حدود المقاطعة ، والموارد الطبيعية غير المتجددة والموارد الغابية بما في ذلك تنظيم معدل الإنتاج الأساسي ، والطاقة الكهربائية في حدود المقاطعة ، والضرائب المفروضة على الموارد الطبيعية والطاقة الكهربائية ، مع مراعاة عدم فرض رسوم أو ضرائب تمييزية بالنسبة للصادرات ، والزراعة في حدود المقاطعة .

٣. **الدستور الهندي** :

اشتمل الدستور الهندي على ثلاث قوائم مطولة تحدد الاختصاصات الاتحادية والولائية والمشتركة وفيما يلي الاختصاصات ذات الصلة بالبيئة في كل قائمة من تلك القوائم :

أ. **القائمة الاتحادية** :

تشمل سلطات الحكومة الاتحادية الطاقة الذرية والموارد المعدنية الضرورية لإنتاجها والصناعات الحربية ، والعلاقات الخارجية ، والتمثيل الدبلوماسي والقنصلي وإبرام الاتفاقيات والمعاهدات مع الدول الأخرى ، والطرق القومية ، والملاحة البحرية ، والتجارة القومية ، والاستيراد والتصدير للخارج وبين الولايات ، والصناعة القومية ، وتنظيم وتطوير حقول البترول والموارد المعدنية والبترولية ومنتوجاتها وأي سوائل أو مواد قابلة للالتهاب حسبما يحدده البرلمان الاتحادي ، وتنظيم المناجم والموارد المعدنية بالقدر الضروري ، وتنظيم القوى البشرية والسلامة المهنية في المناجم ، والصيد والمصايد خارج المياه الإقليمية ، وصناعة واستجلاب الملح ، وزراعة وتصنيع الأفيون لأغراض التصدير ، والضرائب والرسوم ماعدا الضرائب على الأراضي والمنتوجات الزراعية .

ب. اختصاصات الولايات:

تشمل القائمة الخاصة باختصاصات الولايات : المسائل المتعلقة بالنقل الداخلي ، والزراعة والصناعة ، والبحوث والوقاية ضد الآفات ومنع أمراض النباتات والحيوانات والخدمات البيطرية ، والمسورات ومنع تعدي المواشي ، والمياه بما في ذلك الري ومياه الشرب والقنوات والصرف ومستودعات المياه ، والأراضي بما في ذلك تنظيم الملكية والحيازة والإجارة ، والموارد المعدنية والمحاجر ، والصناعة مع مراعاة الاختصاص الاتحادي ، والغاز واستخداماته ، والبضائع مع مراعاة الاختصاص الاتحادي ، والأسواق والمعارض .

ج. الاختصاصات المشتركة:

تشتمل قائمة الاختصاصات المشتركة للولايات والمركز على المسائل ذات الصلة بحماية الحيوان ، والغابات ، والحياة البرية ، ومنع تلوث الأطعمة ، والأدوية والسموم ، والتخطيط الاجتماعي والاقتصادي ، والسكان وتنظيم الأسرة ، والموانئ ماعدا الموانئ الرئيسية ، والملاحة البحرية ، ومكافحة التهريب ، والاقتصاد والتجارة ، والثروة الحيوانية والأعلاف .

٤. المرسوم الدستوري الرابع (السودان):

تضمن المرسوم الدستوري الرابع الخاص بتأسيس الحكم الاتحادي في السودان ثلاث قوائم للاختصاص التشريعي والتنفيذي الاتحادي والولائي المشترك وهى تشتمل على مسائل تتعلق بالبيئة على النحو التالي :

أ. **المستوي الاتحادي:**

تقع المسائل البيئية الآتية ضمن الاختصاص الاتحادي وهي التخطيط والتنمية الاتحادية ، والاقتصاد الاتحادي والتجارة الخارجية ، والنقل الاتحادي والطرق

عابرة الولايات ، والموارد الطبيعية والمعدنية وثروات باطن الأرض ، والمياه العابرة .

ب. **اختصاصات الولايات**:

المسائل البيئية ضمن اختصاصات الولايات تشمل التخطيط والتنمية ، والتجارة والتموين على نطاق الولاية ، والصناعات الصغيرة ، والزراعة والغابات ماعدا الغابات الاتحادية ، والثروة الحيوانية والبرية والإسكان ، والسياحة ، وتوفير المياه وتنظيم استغلالها ، والخدمات الصحية ، والطرق الداخلية ، وحماية البيئة في نطاق التخطيط والتنسيق الاتحادي .

ج. **المجال المشترك**:

ورد ضمن الاختصاصات المشتركة بين الولايات والمركز المسائل المتعلقة بالتخطيط العمراني ، والتصرف في الأراضي ، ورسم سياسة حماية البيئة وتنظيم تجارة الحدود ، والتخطيط الثقافي والإعلامي .

ثانيا. البيئة:

البيئة هي تعبير يطلق على مكونات الغلاف الجوي من هواء وماء وتربة أو ما يعرف بالبيئة الطبيعية ، كما يطلق على الظروف المرتبطة بنشاط الإنسان اجتماعيا وثقافيا وعمرانيا بما يسمي بالبيئة المنشأة ولذلك نجد أن التعريفات الواردة لكلمة بيئة لا تخرج عن نطاق هذين الإطارين وإن تفاوتت دقة وتفصيلا . ويرتبط هذا التعريف بمفاهيم مكملة في أدبيات البيئة مثل مفهوم التوازن البيئي والتلوث والتنمية المستدامة أو المؤزرة التي سنتعرض لمدلولاتها مضمون الحديث عن القانون البيئي الذي هو المحور الثاني لهذه الورقة .

٤. **القانون البيئي**:

تم وصف القانون البيئي بأنه منظومة القوانين والنظم والموجهات والاستخلاصات والنتائج والتفسيرات التي تعنى بحماية البيئة وترقيتها والمحافظة

عليها . وهو بهذا المعنى أسلوب منظم لاستخدام كافة القوانين في النظام القانوني من أجل تقليل النتائج السالبة وفرض العقاب وتوفير المعالجة عن الأعمال التي تضر بالبيئة والصحة والسلامة العامة أو تهددها .

هذا الفهم للقانون البيئي يعكس منهج المدرسة القانونية القائمة على الشرعة العامة البريطانية – الأمريكية (أو الأنجلو أمريكية) التي لا تنظر للقانون البيئي – كأي قانون إداري – باعتباره كيانا منفصلا تمثله مجموعة محددة من القوانين أو الأعراف أو الأحكام القضائية التي يمكن حصرها ومن ثم اعتبارها تجسيدا للقانون البيئي ، مقارنة بالمدرسة اللاتينية التي تنظر إلى القانون الإداري ، الذي برز القانون البيئي كفرع رئيسي في القانون العام مواز له ، باعتباره نظاما قانونيا مستقلا بتشريعاته وأعرافه وأدبياته وقضائه المتخصص . وعليه يمكن أن نجد من يصف القانون البيئي في ذلك النظام بأنه ذلك الفرع من القانون العام الذي يعنى بإنشاء المؤسسات للإدارة البيئية وتنظيم علاقتها ببعضها البعض وبأجهزة الدولة التنفيذية ويحدد نشاطها ووسائلها للقيام به مع وضع الضوابط والتراخيص والجزاءات اللازمة لإنفاذها من أجل حماية البيئة وترقيتها والمحافظة عليها .

ولعل الناظر إلى سبب الاختلاف المنهجي في المدرسية الفقهية المشار إليها ، يصل معنا إلى عدم وجود ثمرة عملية من ذلك الاختلاف سوى التعرف على مصادر القانون وآلية حسم النزاعات والجزاءات لضمان إنفاذه . فالقانون الإداري ذو النشأة القضائية ارتبط بادئ الأمر بالأحكام القضائية القائمة على مبادئ عامة لحماية الحقوق الخاصة من التعدي والإزعاج والإهمال ليواكب التطور الذي لازم النهضة الصناعية . فيتسع الجزاء من دائرة التعويض عن الضرر الخاص لإدخال المصلحة العامة المتمثلة في حماية البيئة العامة من

التلوث والضوضاء والتعدي وتسرب المواد الخطرة فيما يعرف بالمسئولية الصارمة . ثم انتقل الاهتمام بهذه الموازنة بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة من مرحلة السياسة القضائية إلى السلطة التشريعية الأصيلة فصدرت التشريعات التي تعنى بحماية الصحة العامة والسلامة المهنية ضد انتشار الأوبئة والمخاطر الصحية ولذلك ارتبط القانون البيئي في إطاره التشريعي بقضية التلوث وحماية الصحة العامة .

ثم انتقل القانون البيئي إلى المرحلة الثانية التي لازمت اتساع النشاط الزراعي والصناعي فازدادت القواعد التنظيمية المتعلقة بتحديد حقوق استخدام الأرض وحقوق الجيران وأولوية الاستخدام مقارنة بين المنفعة الخاصة والضرر المحتمل على الآخرين ، ومن ثم على البيئة العامة . وتزايد هذا الاهتمام ليمثل المرحلة الثالثة في القانون البيئي التي تصدى فيها التشريع للإسراف في استخدام الموارد الطبيعية ممثلة في الغابات والتربة والمياه ، وذلك بهدف ضمان حد أدنى من هذه الموارد للمحافظة على استدامة عطائها . وأخيرا تبلورت الصيغة المؤسسية المتكاملة للنظام البيئي التي تضم هذه الأطوار الثلاثة من مراحل تطور القانون البيئي فلا تقف عند حد الحماية الأولية أو تحديد أولوية الاستخدام أو المحافظة على الموارد ، وإنما تتعداه للنظرة الشاملة للنظام البيئي فأصبح دور القانون في النظام البيئي المعاصر يقوم على ثلاثة محاور :

أ. **محور المؤسسات البيئية** :

حيث نجد أن القانون البيئي يهتم بإنشاء أجهزة بيئية رئيسية تعني برسم السياسة البيئية على المستوي القومي وذلك من خلال وضعها الاستشاري الرفيع الذي يرتبط بالسلطة التنفيذية والسياسية من خلال ذراع تنفيذية سياسية (مثلا وزير مختص) . ويعمل الجهاز البيئي بمساعدة وحدة بحثية علمية تقوم على

جمع المعلومات ، وتحليلها وتلقى التغذية الاسترجاعية واستنباط النتائج ورفعها للجهاز الاستشاري ، بينما ترسم أدوات التنفيذ وتوضح خطوط الاتصال الرأسي والأفقي بينها على المستوى الأدنى من التنظيم الإداري القائم .

ب. **محور التشريعات** :

وهذه تشمل نوعين من التشريعات : الأول تشريع أساسي يتضمن المبادئ والسياسات البيئية وتنشأ بموجبه الأجهزة الأساسية التي تتابع تنفيذ أحكامه ، والثاني التشريعات القطاعية وهذه تعنى بتفاصيل القواعد والضوابط التي تهدف إلى حماية وترقية البيئة والمحافظة عليها من خلال معالجة القضايا البيئية في القطاعات المختلفة (الزراعة – الصحة – المياه – الهواء الخ) .

ج. **محور التنفيذ الفاعل** :

وذلك بالتدابير التي يضعها القانون للإدارة البيئية مثل التراخيص ، شهادة الجدوى البيئية ، الجزاءات ، الحوافز الخ .. وهنا تبرز أهمية المواكبة باستخدام الثقافة لتقليل المخاطر البيئية ذات الأثر الباقي .

هذه الملاحظات عن الوضع الراهن للقانون البيئي تم رصدها من خلال دراسة مجموعة من الأنظمة البيئية المعاصرة ، هي الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا والسويد واليابان عبر دراسة قامت بها منظمة الزراعة والأغذية التابعة للأمم المتحدة . وتكمن أهمية هذه الملاحظات عن محاور اهتمام القانون البيئي في تلك الأنظمة في أن النظام الدستوري في هذه الأنظمة يجمع بين النظام الفدرالي والأحادي كما أن النظام القانوني يجمع بين مدرستين هما الأنجلو أمريكية واللاتينية ولا ننسى تفاوت وتنوع التجارب في هذه الأنظمة من حيث المخاطر البيئية لاختلاف عوامل الطبيعة والمناخ والنشاط الاقتصادي من نظام إلى آخر . ولذلك يمكن الاستفادة من خلاصة هذه الدراسة في نقل التجربة إلى الدول النامية مع مراعاة الظروف الخاصة بتلك الدول .

٥. القانون والتطبيق العملي:

لعل من الواضح من خلال تتبع نشأة وتطور القانون البيئي الارتباط المتين بينه وبين السياسة والتخطيط الاقتصادي والاجتماعي للتنمية المستدامة باعتبار أن القضية الأولى الأساسية بالنسبة للقانون البيئي هي ضمان التعامل الرشيد مع الموارد الذي يكفل كفاية هذا الجيل والأجيال القادمة ، فالي أي مدى يمكن تحقيق هذه الغاية في إطار قسمة السلطات بشأن المسائل البيئية في الأنظمة الفدرالية ؟

بالرجوع إلى تجربة الولايات المتحدة الأمريكية المشار إليها نجد أن النظام القانوني البيئي على المستوى الاتحادي ينظمه قانون أساسي هو قانون السياسة البيئية الذي ينشئ جهازا اتحاديا للبيئة يعنى برسم سياسة البيئة والتنسيق والاستشارة في الشأن البيئي لرئيس الجمهورية الذي يلزمه القانون بتقديم بيان سنوي لمجلس النواب (الكونغرس) تفصل فيه الموجهات العامة لسياسة الدولة وتأثيرها على الاتجاهات البيئية في قطاعات البيئة المختلفة خاصة المشروعات الكبرى التي تزمع الحكومة القيام بها وتوضيح مردودها البيئي ، ويتضمن القانون المذكور مبادئ عامة لمراعاتها عند التعامل مع البيئة . ومع وضوح النص بخصوص الاختصاصات التي تتضمن مسائل هامة يمكن من خلالها للحكومة الاتحادية إدخال البعد البيئي من خلال القانون المذكور أو قوانين واتفاقيات خاصة ، لابد من التنبيه إلى عمومية سريان المبادئ المضمنة في قانون السياسة البيئية على مستوى الولايات باعتباره تشريعا اتحاديا عاما .

ومع ذلك نجد أن الولايات تتمتع بموجب الدستور الأمريكي باختصاص واسع في المجالين التشريعي والتنفيذي حيث تركت لها السلطات المتبقية في كل المسائل بما فيها القوانين البيئية في مجالات الصحة العامة والسلامة واستخدام

الموارد الطبيعية المتجددة وغير المتجددة والطاقة الخ .. يمكن أن يكون التنظيم المؤسس للإدارة البيئية على المستوي الاتحادي أنموذجا يحتذي به على مستوى الولايات فضلا عن إلزام المستويات والمبادئ العامة على كافة المستويات .

أما النظام القانوني البيئي في كندا في ضوء قسمة الاختصاصات فنجده يميل إلى المعالجة على مستوى المقاطعات خاصة فيما يتعلق بالموارد الطبيعية المتجددة وغير المتجددة والطاقة ، حيث نجد أن تلك المسائل جميعها تقع ضمن السلطات الخاصة بالمقاطعات . غير أن السلطة العامة للحكومة الاتحادية وما نصت عليه من أيلولة السلطات المتبقية للمستوى الاتحادي والتفسير القضائي المرن للسلطة الاتحادية بشأن تنظيم الاقتصاد والتجارة ، أعطت مجالا معقولا لوضع موجهات وقوانين عامة للمحافظة على البيئة كما أن سلطة إبرام الاتفاقيات والمعاهدات مكنت الحكومة الاتحادية من الدخول في اتفاقيات دولية ثنائية ومتعددة الأطراف في قضايا البيئة الدولية ومن ثم يصبح تضمينها في القانون الوطني أمرا ملزما على المستويين الاتحادي والإقليمي ، من حيث السياسة البيئية العامة .

أما على مستوي المقاطعات فنجد أن القوانين التي تصدر مستصحبة البعد التنموي البيئي ومستهدية بالنظام القانوني البيئي المؤسسي تمثل ضمانة كافية في إطار المقاطعة للمحافظة على البيئة وترقيتها . وتجدر الإشارة إلى أن النظام الفدرالي في كندا يتسم بوجود آلية للتعاون والتنسيق ممثلة في مؤتمرات الوزراء الأوائل وحكام المقاطعات بهدف التنسيق والتعاون بصورة دورية وهى صيغة كفيلة بمعالجة القضايا البيئية ذات الطبيعة المتداخلة وعلى رأسها الموارد الطبيعية والتلوث .

وبالنظر إلى النظام الهندي من خلال قوائم الاختصاص بموجب الدستور نجد أن القائمة الاتحادية تشتمل على اختصاصات أكثر تفصيلا مقارنة بالوضع في كندا والولايات المتحدة الأمريكية . حيث نجد أنها اشتركت معها في المسائل العامة مثل التجارة والاقتصاد وإبرام الاتفاقيات والمعاهدات والطرق القومية إلا أنها نصت على مسائل هامة إضافية مثل الملاحة البحرية ومستويات الجودة لبضائع الصادر والبضائع العابرة للولايات والصناعة القومية والبترول .. الخ ، ويمكن أن يستنتج أن الدستور الهندي مع ميله نحو التفصيل أسند مهاما بيئية للمستوي الاتحادي أكثر من الدستورين الكندي والأمريكي . كما أضاف إلى القائمة مسائلا أخري تقع في المجال المشترك بين الولايات والمركز تشمل الثروة الحيوانية ووقاية النباتات والغابات والملاحة البحرية .. الخ ، ثم ترك مسائلا أخرى للولايات معظمها يقع في إطار الاختصاص مع انفراد الولايات بالمسائل ذات الطبيعة المحلية الخاصة .

من خلال هذه المقارنة بين ثلاثة من الأنظمة الاتحادية يتضح لنا أن قسمة الاختصاص التشريعي والتنفيذي في الشأن البيئي تميل إلى مركزية التخطيط ورسم السياسة على المستوى الاتحادي والاختصاص الاتحادي بشأن المسائل ذات الطبيعة العامة وإسناد اختصاصات أصيلة للولايات في حدود المسائل ذات الطبيعة الولائية . كما لا يخفى أثر الخلفية التاريخية لتأسيس الدولة الفدرالية المعينة على طبيعة المسائل المحددة في اختصاص كل مستوى من مستوى الحكم . مثلا السلطة المتبقية أسندت للولايات في أمريكا بينما بقيت مع الحكومة الاتحادية في الدستورين الكندي والهندي ، والاختصاص الولائي بشأن الموارد الطبيعية المتجددة في الدستور الكندي . ونلاحظ أن الدستور الهندي عبر بصورة أكثر وضوحا عن الاتجاه العام نحو مركزية السياسة البيئية في المسائل المشتركة

وتخويل المسائل ذات الطبيعة الولائية الخاصة للولايات في إطار التنظيم البيئي الاتحادي . ولا يخفى أيضا أن الدستور الهندي أفاد كثيرا من التفسيرات القضائية في التجارب الفدرالية السابقة فتضمن قوائما أكثر تفصيلا ودقة وذلك من شأنه أن يجنب النظام الفدرالي التضارب والغموض الذي اكتنف الدساتير الفدرالية في بادئ عهدها .

ثالثا- *القانون البيئي في السودان*:

التجربة السودانية الوليدة في تأسيس الحكم الاتحادي تجعل من الضروري النظر في الوضع القائم للنظام القانوني البيئي في إطار التجربة المعاصرة سيما في الأنظمة الفدرالية وذلك بهدف استشراف رؤية مستقبلية لما ينبغي أن يكون عليه الحال .

- يمكن تلخيص الوضع الدستوري بالنسبة للسياسة البيئية حسب قسمة الاختصاص في المسائل البيئية الواردة في المرسوم الدستوري الرابع سالفة الذكر كما يلي :

أ. السياسة البيئية المتعلقة بحماية الموارد الطبيعية والمحافظة عليها من اختصاص الحكومة الاتحادية حسب حكم المادة (٨) من المرسوم الدستوري الرابع .

ب. رسم السياسة البيئية عموما مسألة مشتركة حسب حكم المادة (١٠) من المرسوم الدستوري الرابع .

ج. تفاصيل التشريعات القطاعية في مجالات الزراعة والغابات ، (ماعدا الغابات الاتحادية والثروة الحيوانية وحماية البيئة .. الخ) . تعود إلى اختصاص ولائى حسب حكم المادة (١٠) من المرسوم الدستوري الرابع .

٢. ورود عبارة " في إطار السياسة والتنسيق الاتحادي " كقيد على اختصاص لولاية في رسم سياسة حماية البيئة ، وكذلك ورود الاختصاص بذات الصيغة ضمن المسائل المشتركة يمكن أن يستنتج منه سيادة التشريع الاتحادي في هذه المسألة عند التعارض مع تشريع ولائى .

٣. ليس هنالك قانون بيئي أساسي يتضمن السياسات والمبادئ البيئية على المستوي الاتحادي . ولكن قانون المجلس الأعلى للبيئة والموارد الطبيعية لسنة ١٩٩٢م ينشئ مجلسا استشاريا اتحاديا ذا فروع في الولايات ، يكون برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزراء الوزارات ذات الصلة بالبيئة وعدد من المختصين في هذا المجال كما يتكون من أمانات متخصصة لتنسيق الجهود البحثية والتنفيذية وبلورة السياسة العامة واقتراح التشريع في مجال البيئة كما تتولى الفروع الولائية متابعة تنفيذ السياسات والتشريعات وترفع تقاريرها عن سير التنفيذ للمجلس الاتحادي . وتجرى جهود جادة لتفصيل هذا المجلس بإزالة أسباب عدم ممارسة وظائفه منذ إنشائه وذلك من خلال معالجة كلية في إطار قانون بيئي شامل يستهدى بالتجارب المعاصرة .

٤. تشكل مسائل التصحر وانخفاض جودة التربة ، والتلوث بالمبيدات والكيماويات السامة والبترول ومخلفات الصناعة والأوبئة وتدهور صحة البيئة الحضرية بسبب سوء التخطيط العمراني وضعف الخدمات ، المهددات البيئية الرئيسية في السودان في قطاعات المياه والموارد الطبيعية وصحة البيئة والموارد المائية حسب تقرير اللجنة التحضيرية الاستشارية حول القانون البيئي . وقد برز من خلال التقرير المشار إليه وجود سياسات واستراتيجية واضحة في السودان للتصدي لهذه المهددات تضمنتها الاستراتيجية القومية الشاملة ، إلا أن غياب النظرة المتكاملة لهذه المهددات

التي أدت إلى تشتت الجهود في مجال البحوث والإدارة البيئية ، فاقم من آثار هذه المهددات خاصة في مجال استخدامات الأراضي للأغراض الزراعية والرعوية والعمرانية حيث أدى غياب خطة واضحة للاستخدام الرشيد وجهاز مسئول عن ضبط وتنسيق الاستخدام إلى التضارب في أوجه الاستغلال لتكون النتيجة مزيدا من الإزالة الجائرة للأشجار وتدمير البيئات الطبيعية من مراع وغابات .. الخ وقد رؤى إنشاء أجهزة تنسيقية في المجالات المتشابهة في إطار المعالجة الشاملة .

٥. التشريعات البيئية السارية تشهد على الاهتمام في السودان بالمسائل البيئية في مجالات وقاية النبات والحيوان والغابات والحياة البرية وصحة البيئية والإسكان والبترول والاستثمار الخ .. ومع أن بعض هذه التشريعات يتسم بفاعلية ومواكبة إلا أن الكثير منها قد أصبح في حاجة إلى التعديل لتحقيق الفاعلية وربط المسائل البيئية بصيغة توحيدية من حيث الموضوع ضمانا للتنسيق وتجميع المؤسسات والجهود ، وتحتاج التشريعات إلى تطوير الجزاء ليتناسب مع الضرر البيئي الباهظ التكلفة خاصة في الالتزامات الدولية في مجال البيئة من خلال الاتفاقيات التي انضم إليها السودان .

٦. أما الإصلاح التشريعي الأهم في هذه المرحلة من عمر التجربة الفدرالية فهو تحقيق مواكبة التشريعات السارية لتطبيق المرسوم الدستوري الرابع بحيث يزال التعارض والتداخل في الاختصاصات بين المركز والولايات حتى تضطلع الولايات بدور فاعل في تنظيم وحماية البيئة في حدود اختصاصها وفى إطار السياسات والقوانين الاتحادية .

٧. إن موضوع تقسيم الولايات يتطلب نظرة فاحصة لضمان التوزيع العادل للموارد الطبيعية والصيغة المثلى للمحافظة عليها باعتبارها إرثا عاما لكل

الشعب السوداني وان مسئولية المحافظة عليها يجب أن ينظر إليها في إطار التنمية المؤزرة المتوازنة والعادلة .

٨. لابد من تضمين دستور السودان المرتقب ضمن ميثاق الحقوق والحريات الأساسية نصا يرسخ الحق في بيئة سليمة ومعافاة كحق أساسي تسعى الدولة لتوفيره .

رابعا ـ خلاصة وتوصيات :

من خلال تناول الفدرالية والبيئة بالدراسة في ضوء التجارب المقارنة بالتركيز على تجربة السودان يمكن أن نخلص إلى أن الفدرالية كنظام حكم يستوعب قضايا البيئة حسب الأنموذج الذي أمكن استخدامه للنظام القانوني البيئي المعاصر وقد توصلت الورقة بصورة خاصة إلى الآتي :

١. في مجال الفدرالية :

أ. أن الفدرالية توفر صيغة مناسبة للديمقراطية المتوازنة والحكم الذاتي وعدالة تقسيم الثروة .

ب. بالرغم من اختلاف طبيعة الاختصاصات من نظام إلى آخر حسب دوافع تطبيق الفدرالية فان المسائل ذات الطبيعة السيادية تبقى مع المركز بينما تؤول للأقاليم السلطات التي تمكنها من التعبير عن التنوع وتحقيق التنمية المتوازنة .

ج. المراجعة القضائية بوساطة المحكمة العليا دعامة هامة من دعامات الفدرالية لتحقيقها الضبط الدستوري لميزان الفدرالية من خلال مراقبة التزام كل مستوى بالحدود الموضحة بالدستور ، كما أن صياغة تلك الاختصاصات بدقة وتفصيل يحقق المرونة في التطبيق العملي .

د. مبدأ الفدرالية الذي يقوم على الاستقلال والتنسيق يتطلب تطوير صيغ دستورية أو عرفية للاضطلاع بدور التنسيق ضمانا لكفاءة وفاعلية جهاز الحكم .

٢ . **في مجال القانون البيئي** :

أ. التنظيم القانوني البيئي القائم على المركزية المؤسسية والتشريعية في مجال السياسات العامة ولامركزية التنفيذ والرقابة هو الأنسب لتحقيق أهداف القانون .

ب. القسمة الدستورية للاختصاص التشريعي والتنفيذي في الدولة الفدرالية تتواءم مع النظام القانوني البيئي المعاصر ولا تتعارض معه على المستويين المركزي والولائي .

ج. التشريعات القطاعية في مجال البيئة على المستوي الولائي يجب أن تراعى السياسة البيئية الاتحادية وأن ترسخ المفاهيم البيئية الرئيسية مثل التنمية المؤزرة والتوازن البيئي .

د. يراعي في التشريعات تطوير الجزاء ليتناسب مع الضرر والعمل على تحميل المتسبب في الضرر تكلفة الإصلاح والاستفادة من التطور الثقافي لتجنب المخاطر وتقليل آثارها الضارة .

٣ . **في مجال التجربة السودانية** :

أ. التأكيد على اختصاص الحكومة الاتحادية في رسم سياسة حماية البيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية مع الاحتفاظ للولايات باختصاصاتها في التنظيم البيئي التفصيلي في هذا الإطار .

ب. دراسة حدود الولايات باستصحاب البعد البيئي وإعادة توزيع الموارد الطبيعية على أساس الإرث العام والتنمية المتوازنة .

ج. أهمية مراجعة القوانين السارية لتواكب تطبيق الفدرالية ، وتطويرها على ضوء القانون البيئي .

هـ. ترسيخ الحق في بيئة سليمة ومعافاة كحق دستوري يدفع بقضية البيئة إلى عمق مؤسسة الحكم .

الإحالات المرجعية

١. Gordon Arbuckle et. al. Handbook on Environmental Law, 12th ed., Gov. English Language :Institutes Inc., 1993.

٢. H. McCannel, Comparative Federalism, Cases and Materials, U. of S, Canada, 1984.

٣. P. Sand, Contemporary Legal Systems of Environmental Protection, F. A. O. -U. N., 1976.

٤. Hogg, Canadian Constitutional Law, Cases and Materials, Toronto University Press, 1984.

٥. Indian Constitution.

٦. United States Constitution.

٧. Canadian Constitution

٨. طارق مجذوب : تشريعات حماية البيئة في السودان ، التشريع والبيئة ، إصدار الجمعية السودانية لحماية البيئة ، ١٩٨٥م .

٩. المجلس الأعلى للبيئة والموارد الطبيعية ، تقرير اللجنة التحضيرية الاستشارية حول القانون البيئي ، أكتوبر ١٩٩٤م .

١٠. كتاب الاستراتيجية القومية الشاملة، استراتيجية البيئة ، ١٩٩٢م .

١١. المرسوم الدستوري الرابع (تأسيس الحكم الاتحادي) لسنة ١٩٩١م .

١٢. الجمعية السودانية لحماية البيئة ، تصور لمشروع قانون السياسة البيئية ومذكرته التفسيرية ، ١٩٩٣م .

١٣. قانون المجلس الأعلى للبيئة والموارد الطبيعية لسنة ١٩٩٢م .

الملحق الأول

خطاب د . عبد الرحيم بلال
مدير مؤسسة فريدريش ايبرت (مكتب السودان)
في الجلسة الافتتاحية للمؤتمر

بسم الله والصلاة والسلام على رسول الله

السيد / الدكتور على الحاج الوزير بديوان الحكم الاتحادي
السادة / الوزراء
السادة / السفراء
السيد / مدير جامعة الخرطوم
السيد / عميد كلية الدراسات الاقتصادية والاجتماعية ورئيس لجنة التسيير
السادة / الأساتذة الإجلاء
السادة/ الضيوف والمشاركون

بعظيم من السعادة والشرف والتقدير أحيي جمعكم الكريم هذا بمناسبة افتتاح ندوة الفدرالية التي تتشرف مؤسسة فريدريش أيبرت بالتعاون في تنظيمها مع قسم العلوم السياسة بكلية الدراسات الاقتصادية والاجتماعية بجامعة الخرطوم الجامعة الأم ، التي تكن لها الأمة السودانية كل التقدير والامتنان .

سيدي الرئيس

إن هذا المؤتمر يمثل حلقة في سلسلة التعاون بين جامعة الخرطوم ومؤسسة فريدريش أيبرت في مجال تنظيم المناشط المختلفة حول موضوع التنمية والإدارة وأشكال اللامركزية والمشاركة المختلفة .

لقد كان مؤتمر سياسات الاقتصاد الكلي عام ١٩٨٦م معلما بارزا في هذه التعاون ، وقد كان موضوع العدل في توزيع الثروة والعلاقة والتوازن بين المركز والأقاليم والمناطق من الموضوعات الأساسية في المؤتمر ، وتبعه مؤتمر إدارة الاقتصاد الوطني في بداية عام ١٩٨٧م ، الذي دارت مداولاته حول الإدارة على مستوى المركز والأقاليم والمؤسسات .

سيدي الرئيس

اكتسب التعاون في مجال الإدارة المركزية واللامركزية ملامحه الخاصة بتنظيم مؤتمر الحكم اللامركزية في السودان الحاضر والمستقبل في نهاية عام ١٩٨٦م . وتناولت مداولاته بين العلماء والسياسيين مختلف صور الحكم اللامركزية في شكل مقارن .

وقد وثقت نتائج كل هذه المؤتمرات في إصدارات نالت اهتمام المجتمع العلمي السوداني . ونتمنى أن تثرى هذه الندوة عن الفدرالية بأوراقها أدب الحكم الفدرالي الاتحادي .

وتتابعت سلسلة من المؤتمرات في الأقاليم بالتعاون مع مركز أبحاث الحكم الإقليمي بالجامعة آنذاك فكان في دارفور مؤتمر المالية الإقليمية وفى الإقليم الشرقي مؤتمر تخطيط الموارد البشرية وفى الإقليم الشمالي مؤتمر التنمية الإقليمية . هذا بجانب سلسلة من الندوات والسمنارات القصيرة خاصة في الثلاثة أعوام الأخيرة حول الفدرالية واللامركزية . وكانت أخر هذه اللقاءات ندوة

الإدارة في السودان مع مدرسة العلوم الإدارية في يوليو ١٩٩٤م ، التي تبودلت فيها الآراء حول الفدرالية بإسهاب وإفاضة .

سيدي الرئيس

لقد كانت كل هذه اللقاءات منابراً حرة للفكر الحر. إن التعاون في البحث عن نماذج اللامركزية وصور المشاركة لم ينحصر في التعاون مع الجهات الأكاديمية فقط بل امتد ليشمل منظمات الحرفيين وصغار المنتجين ووكالة التعاون والمجلس الأعلى للبيئة والموارد الطبيعية والجمعية السودانية لحماية البيئة على مستوي المجتمعات المحلية لتحقيق مبدأ المشاركة السودانية بنكهتها المعروفة بالتسامح والتواضع وذلك عن طريق منظمات العون الذاتي في القواعد والجذور .

يتضح من كل هذه المناشط إن موضوع اللامركزية والمشاركة يحتل مكانا خاصا وهاما في فكر الشعب السوداني وممارسته الإدارية والسياسية ، وهو من المواضيع الملحة في عالمنا اليوم .

سيدي الرئيس

لذا نال موضوع اللامركزية والمشاركة اهتماما واضحا في تعاون مؤسسة فريدريش ايبرت مع الدول التي تستضيفها . وقد تأكد ذلك بقيام مجموعة من المناشط في دول مختلفة في الفترة من ١٩٩٠م -١٩٩٤م حول هذه الموضوع . فقد عقدت سبعة مناشط كبيرة على مستوى أقاليم القارة الأفريقية المختلفة في كل من تنزانيا والسنغال وقامبيا (مؤتمرين) وزمبابوي وبوتسوانا ومالي ومؤتمرين في العالم العربي في الرباط وآخر في بون .

وقد شارك في كل هذه اللقاءات علماء وسياسيون من مختلف الاتجاهات والأقطار على أساس مبدأ المساواة بين الأمم واحترام كل طرف لسيادة وحرية

الأطراف الأخرى . فليس لفرض الرأي والنماذج مكان ، والبحث عن الذات والنماذج المناسبة لها حق مشروع لا يقبل الجدل والسؤال ، ولذا لا يحتاج لموافقة الآخرين .

إن قيام هذه الندوة يؤكد هذه المبادئ ويجسد مبدأ الحوار عامة وهو المبدأ الذي ارتضاه شعب السودان لنفسه عبر تاريخه الطويل .

ومشاركة خبراء من ألمانيا في الشمال ونيجيريا والهند (للأسف عاقت ظروف الهند الخاصة حاليا حضور خبراء منها) والسودان في الجنوب تجسد مبدأ الحوار المتصل بين الشمال والجنوب والجنوب والجنوب الذي ارتضته الشعوب مبدأ لا ردة ولا نكوص عنه .

نشكر للاخوة الكرام والعلماء الإجلاء مشاركتهم ونخص بالشكر والتقدير الضيوف من نيجريا وألمانيا والاخوة الكرام في جامعة الخرطوم وعلى رأسهم السيد مدير الجامعة والسيد عميد كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم الاجتماعية والاخوة بقسم العلوم لما قاموا به من جهد مقدر ومثابرة لإنجاح هذا العمل الكبير ولجنة التسيير لتعاونهم الكريم وثقتهم بنا في هذا التعاون .

ونتمنى أن يستمر هذا التعاون بمتابعة المناشط حول هذا الموضوع وغيره لمصلحة الأمة السودانية ولتحقيق مبدأ الحوار المتصل ، وستولى المؤسسة اهتماما خاصا للتعاون مع قسم العلوم السياسية في الجامعة لمتابعة هذا العمل .

ونسأله تعالى أن نكون دائما عند حسن ظنهم بنا . والشكر للسيد مندا السفير الألماني بالسودان لاهتمامه ومساندته لهذا المؤتمر والشكر كل الشكر للسيد الوزير بديوان الحكم الاتحادي لاهتمامه الشخصي بهذا اللقاء مؤكدا مبدأ الحوار الحر والمشاركة .

ونسأل الله للسودان البلد القارة بتعدديته الأثنية والثقافية والدينيـــــة الأمـــن والطمأنينة والسلام لتحقيق الرفاهية واللامركزية والمشاركة في كل ركن ، وكل سهل ، وكل بقعة.

ولك الشكر سيدي الرئيس

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته

الملحق الثاني

خطاب بروفسير هاشم محمد الهادي
مدير جامعة الخرطوم
في الجلسة الافتتاحية للمؤتمر

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد د . على الحاج ، الوزير بديوان الحكم الاتحادي

وممثل السيد راعي الحكم الاتحادي

السادة الوزراء الاتحاديون

السادة الولاة

السادة الوزراء الولائيون

السادة السفراء وأعضاء السلك الدبلوماسي

السادة مديرو الجامعات

السادة الضيوف من خارج السودان

السادة المشاركين في الندوة –السادة العلماء وعلماء الإدارة

الحضور الكريم من داخل وخارج الجامعة

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

يسعدني أن ارحب بكم في رحاب جامعة الخرطوم ، الجامعة التي احتضنت تطلعات الأمة في التنمية والتقدم بإعداد الكوادر المتشبعة بالروح

والفكر والأصالة الوثابة ، ولكل ذلك كرمها الشعب السوداني في يوم نفيرها تحت رعاية السيد رئيس الجمهورية وراعى الجامعة . أن تجربة النفير أثبتت تقدير الشعب السوداني لجامعته الأولى مما أعطى العاملين بالجامعة – أساتذة وموظفين وعمالا وإدارة وطلابا – الحافز الأكبر على الاستمرار في العطاء . وبرهن هذا النفير على ارتباط الجامعة بالواقع من خلال المساهمة بالرأي والعمل في تحقيق تطلعاته وآماله . وتأتي ندوة " تجارب الحكم الفدرالي بتركيز على تجربة السودان "كدليل عملي على العلاقة بين هذه الجامعة وقضايا الأمة السودانية .

إن قضية الحكم الاتحادي تعتبر من أهم القضايا الإدارية والسياسية في تاريخ السودان المعاصر . إذ أن السودانيين لم يتفقوا منذ الاستقلال في عام ١٩٥٦م على شكل الحكم أو الدستور الدائم للبلاد . ورغم هذا تشكلت قناعات بان الحكم المركزي غير ملائم لحكم بلد يتصف بالتفاوت في التنمية بين الأقاليم ، والمجموعات الثقافية والعرقية المختلفة التي تتطلع للمشاركة في السلطة والثروة وتحقيق التنمية والمشاركة الشعبية في الحكم . فجاء المرسوم الدستوري الرابع لتأسيس الحكم الاتحادي في فبراير ١٩٩١، وتوالت التغييرات الدستورية في سبيل بناء الحكم الاتحادي حتى صدور المرسوم الجمهوري العاشر الذي قسم البلاد إلى ست وعشرين ولاية في عام ١٩٩٤م .

إن ندوة تجارب الحكم الفدرالي تسعى إلى إلقاء الضوء على هذه التجربة الوليدة ، وإلى معرفة الأسس التي يمكن على هديها تحقيق الأهداف من وراء تطبيق الفدرالية والعمل على :

أولاً: بناء مؤسسات الحكم الفدرالي وتدريب العاملين بحيث تتمكن هذه المؤسسات من تقنين استقلاليتها من الحكومة المركزية .

ثانياً: بناء وتأمين المشاركة الشعبية المقتدرة في الحكم من القاعدة .

ثالثاً: المساهمة في إقامة حكومة فاعلة تحت ظل الرقابة الشعبية .

إن المساهمات التي ستقدم في الندوة ستتعرض لهذه الموجهات الأساسية الهامة ، لأن نجاح التجربة رهين بقدرتها على تحريك القدرات الشعبية واستنفارها ، والنهوض بأعباء التنمية المحلية ، وتحقيق مبدأ تسليم السلطة للشعب .

أرجو أن أحي الأخ الدكتور غازي صلاح الدين الوزير برئاسة الجمهورية وسعادة سفير جمهورية ألمانيا الاتحادية على مبادرتهما الكريمة لعقد هذه الندوة ، كما أحي منظمة فريدريش ايبرت الألمانية لتعاونها في دعم هذه الندوة ماديا وإداريا ، لقد ظلت منظمة فريدريش ايبرت منذ عام ١٩٨٦م، تواصل تعاونها البناء المثمر مع جامعة الخرطوم بمختلف كلياتها ومعاهدها ، ونتمنى أن يتواصل هذا التعاون في المستقبل .

ختاما التحية للمشاركين مع أطيب التمنيات بالتوفيق والسداد في مداولات هذه الندوة الهامة .

والسلام عليكم ورحمة الله

الملحق الثالث

خطاب د. على الحاج محمد
الوزير بديوان الحكم الاتحادي
في الجلسة الافتتاحية

يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله اتقاكم

صدق الله العظيم

الاخوة والأخوات المؤتمرون من العلماء والمشاركين

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

أصالة عن نفسي ونيابة عن الأخ اللواء / الزبير محمد صالح النائب الأول لرئيس الجمهورية ورئيس ديوان الحكم الاتحادي أحييكم جميعا وارحب بضيوفنا الكرام وأتقدم بالتهنئة لأسرد جامعة الخرطوم ومؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية على قيام هذه الندوة التي تنادي إليها العلماء والساسة والمواطنون لأهمية الموضوع الذي تتناوله خاصة في هذه المرحلة من تجربة السودان .

أخاطبكم باسم ديوان الحكم الاتحادي الذي يتحمل عبء مساعدة رئيس الجمهورية في الإشراف على إنشاء الحكم الاتحادي في السودان وصياغة علاقاته وتطوير مؤسساته والاطمئنان على حسن أدائها في هذه المرحلة الهامة من عمر التجربة ، مرحلة الانتقال . إذ أن الحكم الاتحادي أسس بصورة رسمية

عندما صدر المرسوم الدستوري الرابع (تأسيس الحكم الاتحادي) لعام ١٩٩١م . إنفاذا لإجماع أهل الفكر والرأي والخبرة والدراية من خلال مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام الذي انعقد في سبتمبر ١٩٨٩م .

وقد توالت من بعد المراسيم الدستورية المنظمة للسلطة التشريعية الاتحادية وتقسيم الولايات . والأجهزة التشريعية والتنفيذية في الولايات فضلا عن توضيح المبادئ الموجهة للدولة والحقوق والحريات .

ومع ذلك أيها الاخوة والأخوات فان تجربة السودان في الحكم الاتحادي تستحق الوقوف عندها ليس في مدخل الإطار الدستوري ، ولكن باعتبارها ثورة حقيقية .

فهي ثورة القرن لأنها أتت لتحقيق أنموذج يختلف عن النماذج في مجال الحكم فهي تجافى النظام المركزي الذي ورثناه من الاستعمار والتجارب الوطنية التي تخرج عن جوهره الذي لا يبالي إلا بمن في المركز مسخرا بقية الأمصار لخدمته واصبح السودان يحكم بصيغة الحكم غير المباشر الاستعمارية حتى بعد استقلاله .

وهى ثورة لأنها تسعى لإقامة صيغة الحكم البديلة للخيارات العلمانية فتبنت نظام الحكم الاتحادي الذي يجد في دولة المدينة التي أقامها النبي ﷺ أساسا للتأصيل ، قياسا على صيغة العهد الذي عرف بالصحيفة في تلك الدولة ، فجاءت تجربة السودان ضاربة الجذور في ارض الأصالة ممتدة بفروعها للسماء ليستظل فيها أهل السودان في محبة وسلام .

إلا إنها ثورة لأنها تسعى لمعالجة الآثار الضارة للمركزية التي تكرس للطائفية والحزبية والقبلية وليحل الولاء لله الواحد الأحد ثم للوطن ، محل الفرقة والشتات ، ولقد روعي الاعتبار الجغرافي السكاني في تقسيم الولايات الذي قفز

عددها من تسع إلى ست وعشرين ولاية ولم يكن التقسيم على أساس قبلـي . إذ أن ولايات السودان كلها متساوية في الصلاحيات والحقوق والواجبات ، ولذا فقد تم الترتيب على الأساس الأبجدي لا تعلو ولاية على أخـرى ولتتـأكد العلاقـة الأفقية بين الولايات . وبهذا المعيار يكون التقسيم الجديد بدايـة جـادة للتنميـة الاجتماعية والاقتصادية على أساس من الوحدة والتنوع . وفى ذات الاتجاه تمت مضاعفة عدد المحافظات وأعيدت صياغة مهامها لتمارس دورا سياسـيا فـي تفجير طاقات المواطنين وقيادة المجتمع للقيام بالمبادرات فـي إطـار نظـام الحكم المحلى الجديد المتكامل مع نظام الحكم الاتحادي . وهى فوق كل هــذا وذاك ثورة من اجل العدل ، وفى تقسيم الثروة والمشاركة في السلطة ، منطلقـة من القناعة الراسخة بان العدل أساس الحكم ، وبهذا الفهم يكون الحكم الاتحادي وسيلة لتثبيت وتمكين الدولة القائمـة على العدل .

وبالرغم من المراسيم الدستورية التـي نظمـت قسـمة الاختصاصـات ووضحت العلاقات بين الأجهزة في الدولة الاتحادية فإننا نظرا إلى التجربة فـي هذه المرحلة باعتبارها مرحلة انتقال من الدولة المركزيـة إلـى اللامركزيـة بمستواها الدستوري بكل ما يتطلبه ذلك من تطوير للمفاهيم وتأسيس للعلاقـات وإرساء للمبادئ والأدبيات ، وبهذا الفهم فان تجربة السودان في الحكم الاتحادي تعتبر ثورة مستمرة للعبور أمام هذه المرحلة والخروج بنظام يحقق الملاءمـة والأصالة والمواكبة ويصل السودان إلى غاياته المنشودة في الشورى والحريـة والعدل والتنمية والسلام .

وبقراءة سريعة للوضع الدستوري للحكم الاتحادي مـن واقـع المراسيم الدستورية نجد أن الصلاحيات ذات الطبيعة السيادية أو القومية تنفرد بها السلطة الاتحادية بينما تنفرد الولايات بالاختصاصات التي تدخل فـي إطـار التنمية

الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الولايات والمستوى المحلى . وهناك مجال مشترك حيث يتلاقى اختصاص الحكومة الاتحادية والولايات في المسائل ذات الطبيعة المشتركة التي تطلب تنسيقا في السياسة العامة أو التنظيم التشريعي والتنفيذي . ويظهر من صياغ المرسوم الدستوري الرابع أن المسائل التي لم يرد النص عليها التي تعرف بالسلطات المتبقية تعتبر اتحادية كما أن التشريعات الاتحادية في المسائل المشتركة تسود على التشريعات الولائية في ذات المجال إذا تعارضت معها .

أما العلاقة بين المستويين الاتحادي والولائي ، التي ينظمها المرسوم الدستوري الحادي عشر تقوم على استقلال كل من الحكومة الاتحادية وحكوملت الولايات في حدود اختصاصها ، مع الدور الإشرافي لرئيس الجمهورية على حسن الإدارة للولايات من خلال مسئولية حكوماتها وولاتها أمامه . ولعل الدور الإشرافي هذا يتطلع به رئيس الجمهورية من خلال ديوان الحكم الاتحادي الذي انشأ بقرار سيادي للقيام بمهمة الإشراف على تأسيس الحكم الاتحادي وصيانة العلاقات وتطوير التجربة . ويتحقق دور الديوان في مستواه التنسيقي بالبرامج التي يتطلع بها في الولايات من زيارات ولقاءات شورى وجمع معلومات وتدريب وتثقيف .. الخ .

كما يتحقق دوره على المستوى الاتحادي من خلال مسئولية الوزير بالديوان لدى المجلس الوطني الانتقالي والحكومة الاتحادية ورئيس الجمهورية والتعبير عن سير الأداء في كافة مستويات الحكم الاتحادي . وبهذا المعنى يبرز دور الديوان كصيغة مناسبة للقيام بمهمة التنسيق التي تعتبر جزءا أصيلا في مبدأ الفدرالية كما يقوم بدور التأسيس والإشراف على مرحلة الانتقال إلى النظام المتكامل بإذنه تعالى .

ويتخذ ديوان الحكم الاتحادي منهجا علميا في إنجاز مهامه التأسيسية والتنسيقية يتمثل في تحقيق الاتصال المباشر بين الأجهزة والتعرف على اوجه التضارب ومواضع المعوقات من واقع الزيارات الدورية التي يقوم بها برفقة الوزراء الاتحاديين ذوى الصلة إلى الولايات . يتم خلال تلك الزيارات لقاء الحكومة مع حكومة الولاية المعنية تبرز فيه خططها في إطار الاستراتيجية الشاملة وإنجازاتها وتطور ميزانيتها وسير العلاقات الاتحادية الولائية والمحلية والمعوقات بشأنها . ويتم التعقيب عليها من الوزراء الاتحاديين كل في مجاله مقترحا شكل المعالجة أو التعاون أو التنسيق المطلوب ثم يتولى الديوان توضيح العلاقات وشرح المفاهيم الخاصة بالحكم الاتحادي فضلا عن رصد الملاحظات وتمريرها للمستوى المعني . وتشمل اللقاءات أيضا اللجان الشعبية والمجالس التشريعية الولائية للوقوف على تجربتها في التشريع والرقابة ويتم عقد اجتماعات متخصصة مع الأجهزة العدلية والإدارة الأهلية والمدنية للتعرف على سير الأداء وانسجام العلاقات ونتعرف على مشكلاتها ومن ثم اقتراح المعالجة لها ولائيا أو مركزيا . وهناك لقاء عام بالمواطنين ضمن الزيارة لمناقشة القضايا السياسية عامة وقضايا الحكم الاتحادي خاصة بروح الشورى والمناصحة وذلك لتحقيق التوعية ورصد التجربة من عقمها الجماهيري .

ويعمل ديوان الحكم الاتحادي عبر نظام الأمانات المتخصصة على أداء رسالته في ست محاور : هي المحور السياسي والمحور الإداري والمحور القانوني ومحور رعاية العلاقات الاتحادية ومحور الإعلام ومحور المعلومات والاتصالات . ولعل ابرز ما قام به الديوان في المرحلة السابقة تنسيق الجهود الرامية لإكمال البناء التشريعي للحكم الاتحادي من خلال المراسيم الدستورية التي صدرت تباعا لتنظيم وإعادة تقسيم الولايات وتوزيع الأصول بين الولايات

والعلاقات الخارجية الرامية إلى شرح التجربة والاستفادة من التجارب الأخرى والتدريب والتوعية ورعاية العلاقات الاتحادية الولائية والمحلية من خلال الاجتماعات التنسيقية والزيارات الميدانية وتولى نشر التجربة إعلاميا وتوثيقها وجمع المعلومات بشأنها والعمل على توفير نظام متطور للمعلومات والاتصالات .

والأمل معقود في أن تتبلور فكرة الديوان في شكل مؤسسة دستورية ضمن مؤسسات الحكم في التجربة السودانية تساهم في تفجير الطاقات على مستوى الولايات والمجالس المحلية وتحريك جمود الموارد المعطلة منذ زمن طويل وإحلال الاتجاه التنموي بديلا للمطلبية التي كانت سمة المركزية والإقليمية في العهود السابقة .

ولعل في تطور الميزانيات فيما كان يعرف بالولاية الشرقية (سابقا) مثلا خيرا دليل على ذلك (إذ أن ميزانية ولاية البحر الأحمر السابقة كانت (٤٠٠) مليون جنيه للعام ١٩٩٤/٩٣م والآن ٥ر٢ مليار للعام ١٩٩٥/٩٤ م - ولاية كسلا من ١ر١ مليار تقريبا إلى أربعة مليارات وولاية القضارف من ٨ر١ مليار إلى حوالي ٣ مليار على التوالي أي بزيادة حوالي ٦ر٢ مليار في العام للولايات الثلاثة بمعدل اكثر من ٢ مليار في العام للولاية الواحد .

كما كشفت الممارسة أن المخاوف التي تثار عن التكلفة الباهظة لتطبيق الحكم الاتحادي لا تقف أمام هذا المشروع ، فبالرغم من أن التكلفة نعدها استثماراً سياسيا واجتماعيا وتنمويا ، فقد أثبتت الممارسة إمكان البدء بأقل تكلفة والاعتماد على الموارد المتاحة لتطويرها بالتعويل على تحريك الإمكانات والطاقات وروح التنافس التي انتظمت الولايات ، وبهذا الفهم فان الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات تتعاون في تأسيس التجربة وهذه أروع ملحمة .

إن الثورة ماضية ومستمرة بمشيئة الله وستكونون انتـــم العلمـــاء زادهـــا وعتادها بعطائكم المتصل وسنسعى إلى إقامة جسور العـــون ووضـــع الإطـــار المؤسس للاستفادة من جهودكم في البحث العلمي لخدمة الوطن والإنسانية .

الشكر مجددا لجامعة الخرطوم ومؤسسة فريدريش ايبرت على هذا الجـــهد المقدر وستجد الملاحظات والنتائج التي ستخرج بها هذه الندوة الاهتمام اللائـــق بها . وفقكم الله وسدد خطاكم وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت واليه أنيب .

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

الملحق الرابع

خطاب السيد هانز - ريمر فون ماتيوس
مؤسسة فريدريش ايبرت (مكتب بون)
في الجلسة الختامية للمؤتمر

السيد د . على الحاج محمد

الوزير بديوان الحكم الاتحادي

السادة الحضور الكريم :

انه من دواعي الفخر والإعزاز أن يطلب مني مخاطبة الجلسة الختامية للمؤتمر . واسمحوا لي أن انقل إليكم أطيب تحيات السيد رئيس مجلس إدارة مؤسسة فريدريش ايبرت بجمهورية ألمانيا الاتحادية وأمنياته القلبية أن تساهم نتائج مؤتمركم في إحداث المزيد من التنمية لبلدكم .

ستحتفل مؤسسة فريدريش ايبرت في العام القادم -١٩٩٥م - بمرور سبعين عام على إنشائها . وإنني انتهز هذه المناسبة لكي انظر في سجل المنظمة ونجاحاتها خلال هذه الأعوام .أن المؤسسة حاولت منذ العشرينات أن تساعد المؤسسات المماثلة لتساهم في مجال التربية الديمقراطية وتنمية المجتمعات المحلية . وفي ألمانيا ساعدت المؤسسة في تعليم مختلف الفئات على الوصول إلى فهم أفضل لكيفية تطوير الرؤية السياسية للمجتمع . ولقد تم هذا من خلال توفير الإمكانيات والخبرات اللازمة لتنظيم الاجتماعات والسمنارات التي يتم خلالها تبادل الناس للآراء والخبرات حول مواضيع محددة مساهمة في استكشاف آراء وسبل جديدة .

إن سجل علاقاتنا الدولية امتد إلى ما يقارب ستين قطرا من أقطار العالم الثالث . وفى السنوات القريبة الماضية امتدت علاقاتنا إلى دول شرق أوروبا ، وذلك لتأكيد رغبة المؤسسة في مساعدة رصيفاتها في هذه الأقطار الأخرى لتساهم-كما تفعل المؤسسة – في خدمة وتنمية بلدانها .

إن قناعاتنا قائمة على أن كل الناس في كافة مناشط الحياة دون اعتبار لمكانتهم الاجتماعية ، أو طبقاتهم أو مستويات تعليمهم يملكون الحق الديمقراطي في أن يساهموا بأنفسهم في صنع القرارات المصيرية التي تحدد مستقبل أوطانهم . ولكن هذا يتطلب الاعتراف أن في الديمقراطية يملك الآخرون الحق في أن يعبروا عن آراء مخالفة ، وانه لابد من التوفيق بين هذه الآراء عبر الحوار السلمي .

إن السمنارات ، والمؤتمرات .. الخ ، يمكن في نفس الوقت الاستفادة منها من قبل السياسيين لسماع صوت الناس ، وماذا يريدون ويحسون ؟ أن هذه اللقاءات تساعد في التغلب على اللوائح القانونية والسياسية التي يمكن أن تعوق التطور السلمي للمجتمع .

إنني لمقتنع إن منظمي هذا المؤتمر قصدوا توفير منبر للباحثين والسياسيين والتنفيذيين لإجراء نقاش مثمر حول مفاهيم الفدرالية واللامركزية والتجارب العلمية التي صاحبت تطبيق المفاهيم في السودان .كل هذا لتفادى أخطاء يمكن أن تعوق التطور الديمقراطي للبلاد ، ويمكن أن تؤثر في المشاركة المثمرة للمواطنين ، أو يمكن أن تؤدى إلى مشاكل وخيمة في المستقبل . فلذلك عندما تقدم د . بلال مدير فرع المؤسسة بالخرطوم باقتراح المساعدة في عقد هذا المؤتمر استشعرت رئاسة المؤسسة في بون أهمية الأمر .وقمنا بإجراء الاتصالات اللازمة لمساعدة جامعة الخرطوم في تنظيم اللقاء . واتصلنا بفروعنا

في الهند ونيجيريا–وهى بلدان تعانى من نفس مشاكل السودان – لتأمين حضـور بعض علمائها وخبرائها لشرح خبراتها وتجاربـــها فـي مجـالات الفدراليـة واللامركزية . وأود أن اعبر عن إمتناني للبروفسير هانز ايلى مـن جمهوريـة ألمانيا الاتحادية الذي يشاركنا هذا اللقاء .

لقد استمعت باهتمام بالغ أثناء جلسات المؤتمر إلى متحدثيـــن ، ومعقبيـن ومقدمي مساهمات في موضوع المؤتمر ، وهو موضوع بالغ التعقيد . لا أود أن أعقب على أي من الموضوعات التي أثيرت لان معلوماتي عن السودان ليســت كافية ، ولا أود أن أتقدم باقتراح أو توصية ، أو حلول ، أو الإشـــادة بـأنموذج معين إذ أن هذا من اختصاص السودانيين وحدهم ، ولكن أرجو السماح لي بإثارة مسألة واحدة عامة . إن أي نظام سياسي لا يمكن أن يعمل بفاعلية في المـدى القريب أو البعيد إذا لم يلاق قبولا من الناس ، إن هذا أمر عام ولا تحدده أسس بناء النظام السياسي التي يعتمد عليها المخططون . إن أي مواطـــن يجـب أن يدرك المزايا والمثالب التي تقوم عليها ديناميات النظام السياسي ، فإذا لم يقبـل المواطنون النظام السياسي ، ويتدافعوا بتلقائية للانخراط فيه ، فان هـذا النظـام سيواجه صعوبات جمة في الاستمرار والبقاء . الأمر الـــذي أوضحـــه بعـض المتحدثين البارزين في أروقة المؤتمر .

لقد تابعت باهتمام بالغ وسرور الحوار الذي دار ، وأكد أن الحوار ممكـن بين السياسيين والأكاديميـين ، ويمكـن أن يكون مفتوحا وفـى جـو مـن الصـراحة والوضـوح . أن الحـوار -كما بدا لى - كان مفيدا ، وان الخلاف في وجهات الرأي جعل الأمر اكثر وضوحا .

وقبل أن أغادر المنصة ، اسمحوا لى بتهنئة لجنة تسيير المؤتمر وزميلـي الدكتور عبد الرحيم بلال على الجهد المثمر الذي بذلوه . واسمحوا لى أن اعـبر

عن تحيات مؤسسة فريدريش ايبرت الصادقة لمؤتمركم ، وعن شــكرنا للكــرم الفياض الذي قوبلنا به إبان المؤتمر ، وشكرنا لحكومة السودان لحفاوتها وكــرم ضيافتها وحسن استقبالها .

وشكراً سيدي الرئيس